

Karens för statsråd och statssekreterare

*Betänkande av Utredningen om
vissa villkor för statsråd och statssekreterare*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:3

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24554-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Regeringen beslutade den 3 september 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över möjligheten för ett statsråd att vara ledig i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter, i syfte att utöva sitt föräldraskap (dir. 2015:93).

Före detta justitierådet och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Sten Heckscher förordnades att från och med den 3 september 2015 vara särskild utredare.

Utredningen överlämnade den 15 mars 2015 betänkandet *Föräldraledighet för statsråd?* (SOU 2016:20). Genom tilläggsdirektiv beslutade den 23 mars 2016 har uppdraget utvidgats till att också omfatta ett uppdrag att undersöka om det behövs förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag (dir. 2016:26).

Utredningen, som i och med tilläggsdirektiven har antagit namnet Utredningen om vissa villkor för statsråd och statssekreterare, lämnar härmed betänkandet *Karens för statsråd och statssekreterare* (SOU 2017:3).

Förordnade experter har under hela utredningstiden varit f.d. rättschefen i Statsrådsberedningen Christina Weihe, ämnesrådet David Törngren, Justitiedepartementet, och kanslirådet Johan Ndure, Finansdepartementet. Från och med den 25 april 2016 har även chefsjuristen vid Arbetsgivarverket Karl Pfeifer varit förordnad som expert.

Sekreterare har under hela utredningstiden varit kammarrättsassessorn Anne Olsson.

Sten Heckscher har varit ensam utredningsman och svarar ensam för innehållet i betänkandet. Experterna har emellertid deltagit i arbetet i sådan utsträckning att det är befogat att använda vi-form i betänkandet. I och med detta betänkande är uppdraget avslutat.

Stockholm i januari 2017

Sten Heckscher

/Anne Olsson

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	19
1 Författningsförslag.....	27
1.1 Förslag till lag om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet	27
1.2 Förslag till lag med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar	32
1.3 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen (2014:801)	36
1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	37
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen	38
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.....	39
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.....	40
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1022) om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd.....	41

2	Utredningens uppdrag och arbete	43
2.1	Utredningens uppdrag	43
2.2	Utredningsarbetet	43
2.3	Avgränsningar.....	44
2.4	Betänkandets disposition	45
3	Bakgrund	47
3.1	Allmänt.....	47
3.2	Tidigare riksdagsbehandling av frågan	49
3.2.1	Granskningar gjorda av konstitutionsutskottet.....	49
3.2.2	Motioner och interpellationer	50
3.2.3	Prop. 2006/07:74 om Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption	51
3.2.4	Några andra propositioner	52
3.3	Andra åtaganden.....	53
3.4	GRECO:s granskningar.....	54
3.5	EIPA-studien.....	56
3.6	OECD:s rapport.....	57
3.7	Rapporten ”Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida”	60
3.8	Transparency International.....	64
3.9	Seminarier Låga trösklar för sidbytare – hot eller möjlighet?	66
4	Statsråds och statssekreterares roller och villkor	69
4.1	Statsrådets roll och villkor	69
4.1.1	Uppdragets form.....	69
4.1.2	Närmare om statsrådsuppdragets innehåll	70
4.1.3	Arvode m.m.....	71
4.1.4	Avgångsersättning.....	73
4.1.5	Pensions- och avgångsförmåner.....	74

4.2	Statssekreterarnas roll och villkor.....	74
4.2.1	Anställningens form.....	74
4.2.2	Närmare om statssekreterarrollens innehåll.....	75
4.2.3	Lön m.m.	75
4.2.4	Avgångsförmåner	76
4.2.5	Pensionsförmåner.....	76
4.2.6	Statssekreteraröverenskommelsen	77

5 Befintlig reglering för statsråd och statssekreterare 79

5.1	Statsråd	79
5.1.1	Bisysslor	79
5.1.2	Jäv	81
5.1.3	Allmänt om brott i utövningen av statsrådsuppdraget	83
5.1.4	Tjänstefel.....	83
5.1.5	Sekretess m.m.	84
5.1.6	Tagande och givande av muta	85
5.1.7	Insiderhandel	86
5.1.8	Innehav av finansiella instrument	87
5.1.9	Engagemangslistan	88
5.1.10	Etiska riktlinjer m.m.	89
5.2	Statssekreterare	89
5.2.1	Bisysslor	89
5.2.2	Disciplinansvar enligt lagen om offentlig anställning (LOA)	90
5.2.3	Jäv	90
5.2.4	Tjänstefel.....	90
5.2.5	Sekretess m.m.	91
5.2.6	Tagande och givande av muta	91
5.2.7	Insiderhandel	91
5.2.8	Innehav av finansiella instrument	91
5.2.9	Engagemangslistan	92
5.2.10	Etiska riktlinjer m.m.	92

6 Reglering rörande övergångar för andra grupper 93

6.1	Ledamöterna i Riksbankens direktion.....	93
6.2	Generaldirektören och chefen vid Transportstyrelsen.....	96

6.3	Näringslivet.....	96
6.3.1	Konkurrensklausuler enligt avtalslagen	96
6.3.2	Närmare om avtalet om användning av konkurrensklausuler i anställningsavtal	98
6.4	Generaldirektörer och andra högre chefer.....	100
7	Jämförelse med andra länder	101
7.1	Allmänt.....	101
7.2	Norge	102
7.2.1	Bakgrund till den norska lagstiftningen.....	102
7.2.2	Närmare om de norska bestämmelserna.....	104
7.2.3	Något om antalet meddelade beslut om karantän och/eller sakförbud	107
7.3	Danmark	108
7.4	Finland	110
7.5	Island.....	112
7.6	Storbritannien.....	113
7.7	Kanada.....	116
7.8	Tyskland.....	118
8	Överväganden och förslag	121
8.1	Förslagets huvuddrag	121
8.2	En reglering rörande övergångar till annan än statlig verksamhet bör införas.....	123
8.3	En tydlig reglering	129
8.4	Regleringen bör se lika ut för statsråd och statssekreterare och oavsett varför de lämnar sitt ämbete	130
8.5	Regleringen bör ske genom lag.....	131
8.6	Regleringen bör ge möjlighet att meddela olika typer av övergångsrestriktioner	134

8.7	I vilka fall övergångsrestriktioner ska kunna komma i fråga	136
8.8	En övergångsrestriktion bör kunna vara maximalt tolv månader	140
8.9	Statsråd och statssekreterare bör anmäla alla övergångar inom en tidsperiod av tolv månader.....	142
8.10	Anmälan bör ske på ett i förväg bestämt sätt.....	143
8.11	Prövningsorganet bör ha tre veckor på sig att pröva en anmälan.....	146
8.12	Prövningen bör göras av ett särskilt inrättat organ	148
8.13	Ersättning till prövningsorganets ledamöter.....	154
8.14	Det bör finnas en rätt till omprövning men inte till överprövning	156
8.15	Ersättning bör kunna utgå till statsrådet eller statssekreteraren	158
8.16	Sanktionsmöjligheter är inte nödvändiga	161
8.17	Sekretess bör gälla för uppgifter i ett ärende fram till dess att ett slutligt beslut meddelas i ärendet	163
8.18	Det bör finnas en aktsamhetsbestämmelse	169
8.19	Information om regleringen och dess tillämpning bör vara allmänt tillgänglig.....	170
8.20	Förslagets inverkan på befintlig lagstiftning m.m. och behov av eventuella ändringar av den	171
8.21	Statssekreteraröverenskommelsen behöver inte ändras	172
8.22	Regleringen bedöms vara förenlig med grundlag m.m.	173
8.23	Något om ikraftträdandet	176
9	Konsekvenser.....	177
9.1	Vad vi vill uppnå.....	177
9.2	Vilka som berörs	177

9.3	Kostnadsmässiga konsekvenser.....	178
9.4	Övriga konsekvenser.....	180
10	Författningskommentar	181
10.1	Förslaget till lag om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet	181
10.2	Förslaget till lag med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar.....	191
10.3	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen (2014:801)	192
10.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	193
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.....	194
10.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ	194
10.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter	195
10.8	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2016:1022) om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd	195

Bilaga

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:26.....	197
----------	-------------------------------	-----

Sammanfattning

Bakgrund

Frågan om det behövs en särskild ordning för statsråds och statssekreterares övergångar till annat uppdrag, anställning eller etablering av näringsverksamhet efter avslutat uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare har diskuterats under flera år. Bland annat har det väckts ett antal riksdagsmotioner i frågan och flera externa organ, såväl svenska som utländska, har uttryckt att Sverige bör införa en reglering. Det finns också exempel på övergångar gjorda av statsråd och statssekreterare till anställningar i näringslivet som har väckt uppmärksamhet och kritiserats. Sverige saknar dock än så länge en reglering på området.

En rörlighet mellan offentlig och privat sektor har såväl fördelar som nackdelar. Å ena sidan bidrar den till att utveckla kompetens på båda håll. Å andra sidan kan risken för intressekonflikter öka. Två typer av risker brukar nämnas. Den ena typen uppstår när den anställda fortfarande arbetar i staten och är risken för otillbörlig påverkan till följd av löfte om en ny anställning. Den andra typen, vilken är den som oftast har diskuterats, avser situationen när personen har lämnat staten. Det finns då en risk för ett missbruk av information, kunskap eller kontakter med tidigare arbetskamrater som kan leda till en positiv särbehandling av den nya arbetsgivaren. Enbart misstanken – dvs. det krävs inte faktiska fall – om ett dylikt missbruk kan påverka förtroendet för staten och innebära skada för den. Skadan kan vara såväl ekonomisk skada som förtroendeskada.

Medan en del andra länder har valt att reglera området – vissa genom lag och andra genom riktlinjer – har alltså varken riksdagen eller regeringen hittills ansett det nödvändigt med någon särskild reglering. I stället har man hänvisat till det skydd som ges genom reglerna om bl.a. bisysslor och sekretess. Vi har dock nu fått i

uppdrag att undersöka om det behövs förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag. Enligt våra direktiv ska vi vid utförandet av uppdraget inhämta synpunkter från bl.a. en parlamentariskt sammansatt referensgrupp.

Närmare om våra överväganden

En reglering ska införas genom en särskild lag

Vi föreslår att en reglering av statsråds och statssekreterares övergångar från uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare till uppdrag eller anställning i annan än statlig verksamhet eller etablering av näringsverksamhet ska införas. Regleringen ska ske genom en särskild lag, lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet. För prövningen enligt lagen ska det finnas ett särskilt prövningsorgan, Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar. Vi bedömer att statssekreteraröverenskommelsen inte behöver ändras med anledning av den föreslagna regleringen.

En reglering kan minska risken för intressekonflikter och därmed också risken för skada för staten eller otillbörlig fördel för någon enskild. Den kan också underlätta för de statsråd och statssekreterare som önskar gå över till annan verksamhet genom att de inte helt på egen hand behöver bedöma om övergången är godtagbar eller inte. Bland annat mot bakgrund av att statsråd och statssekreterare befinner sig i liknande förtroendeställningar anser vi att regleringen ska se lika ut för de båda grupperna och oavsett om de lämnar sitt uppdrag eller sin anställning på eget initiativ eller av annan anledning.

Regleringen ska gälla vid övergångar till annan än statlig verksamhet

Regleringen ska gälla statsråd och statssekreterare som avser att börja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablera näringsverksamhet. Med övergångar till annan än statlig verksamhet avser vi all verksamhet där staten inte

är huvudman. Regleringen avser även bolag som helt eller delvis ägs av staten. Vid samtliga nämnda verksamheter har ju staten inga eller begränsade möjligheter att själv hindra olämpliga övergångar. För att regleringen inte ska kunna kringgås anser vi att den ska omfatta övergångar till såväl uppdrag som anställning i annan än statlig verksamhet och etablering av näringsverksamhet. Sådana uppdrag som beskrivs i 4 kap. 1 kommunallagen, såsom t.ex. kommunalråd, samt partipolitiska uppdrag omfattas dock inte.

Det ska finnas en obligatorisk anmälningsskyldighet

Enligt vårt förslag ska statsråd och statssekreterare vara skyldiga att i förväg anmäla alla nya uppdrag och nya anställningar i annan än statlig verksamhet eller etablering av näringsverksamhet som de planerar att påbörja inom tolv månader från det att de har frånträtt sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare. Genom en sådan obligatorisk och generell anmälningsskyldighet till prövningsorganet behöver statsråden eller statssekreterarna inte själva ta ställning till om övergången är anmälningsskyldig eller inte. De ska förse prövningsorganet med de uppgifter som organet behöver för sin bedömning. Prövningsorganet ska dock under vissa förutsättningar ha rätt att inhämta uppgifter från annan än statsrådet eller statssekreteraren.

Om det inom tolv månader från det att ett statsråd eller en statssekreterare har frånträtt sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare sker en betydande ändring av innehållet i ett uppdrag, en anställning eller en näringsverksamhet som prövningsorganet har prövat, ska statsrådet eller statssekreteraren vara skyldig att göra en ny anmälan till prövningsorganet.

En övergångsrestriktion i form av karenstid och/eller ämnesrestriktion ska kunna meddelas för maximalt tolv månader

Vårt förslag innebär att en s.k. övergångsrestriktion ska meddelas om vissa kriterier är uppfyllda. En typ av övergångsrestriktion är *karenstid*. Den innebär att statsrådet eller statssekreteraren under en viss tid inte får påbörja ett visst uppdrag eller en viss anställning eller etablera viss näringsverksamhet och inte ha annat än kontakter

av praktisk natur med den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren. Eftersom det kan finnas situationer där det inte är det nya uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten som helhet som kan ge upphov till intressekonflikter och därtill hörande risk för skada eller otillbörlig fördel utan bara vissa delar i det anser vi att det också ska finnas en övergångsrestriktion i form av *ämnesrestriktion*. Den innebär att statsrådet eller statssekreteraren under en viss tid, inom ramen för det nya uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten, inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden. De båda typerna ska kunna kombineras.

Kriterierna för att en övergångsrestriktion ska meddelas ska vara att ett statsråd eller en statssekreterare inom ramen för sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att det till följd av en viss övergång föreligger en risk för ekonomisk skada för staten, en risk för otillbörlig fördel för någon enskild eller en risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas. Prövningsorganet behöver alltså inte konstatera att det faktiskt uppstår en skada eller otillbörlig fördel. En klart identifierbar risk räcker för att aktualisera en restriktion.

Vi föreslår att en övergångsrestriktion ska kunna meddelas för maximalt tolv månader efter det att ett statsråd eller en statssekreterare har avslutat sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare. Restriktionens längd i det enskilda fallet ska avgöras efter en bedömning av hur lång tid den information eller kunskap som statsrådet eller statssekreteraren har medför en risk för ekonomisk skada för staten, en risk för otillbörlig fördel för någon enskild eller en risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas.

Det ska finnas ett särskilt prövningsorgan

Prövningen enligt lagen ska göras av ett särskilt prövningsorgan. Med tanke på att organet kommer att hantera frågor som rör personer i eller med nära anknytning till regeringen anser vi att det ska vara ett fristående organ under riksdagen. Det ska ses som en förvaltningsmyndighet och ska som huvudregel tillämpa förvaltningslagen.

Organet ska bestå av fem ledamöter. Tre suppleanter ska finnas. Ledamöterna och suppleanterna ska väljas var för sig av riksdagen. Till hjälp för organets ledamöter ska det finnas en sekreterare som provningsorganet självt utser. Provningsorganet ska ledas av en domare eller en f.d. domare. I övrigt ska organet innehålla minst ytterligare en person med domarbakgrund som kan tjäna som ersättare för den ordinarie ordföranden, minst en person som har varit statsråd och minst en person som varit statssekreterare. Inget hindrar att en ledamot tillgodoser mer än ett av dessa krav. Minst tre av organets medlemmar, varav en är ordföranden eller ersättaren för denne, måste delta i ett beslut. Ärenden av enkel beskaffenhet ska dock kunna avgöras av ordföranden ensam. Regler rörande provningsorganet ska placeras i riksdagsordningen och i en särskild instruktion.

Provningsorganet ska pröva anmälan inom tre veckor

Provningsorganet ska pröva en anmälan från ett statsråd eller en statssekreterare senast inom tre veckor från det att en fullständig anmälan föreligger. Ett statsråd eller en statssekreterare ska inte få tillträda uppdraget eller anställningen eller etablera näringsverksamheten innan provningsorganet har meddelat beslut i övergångsfrågan. Har ett sådant beslut inte meddelats när treveckorsfristen har löpt ut, får dock det anmälda uppdraget eller anställningen påbörjas eller näringsverksamheten etableras.

Statsråd och statssekreterare ska ha rätt att få sina beslut omprövade av provningsorganet. Det ska dock inte finnas någon rätt till överprövning av provningsorganets beslut.

Ersättning ska kunna utgå under tiden för en meddelad övergångsrestriktion

Ett statsråd eller en statssekreterare som genom en övergångsrestriktion hindras från att under en period påbörja ett uppdrag eller en anställning eller att etablera näringsverksamhet kan orsakas inkomstförlust. Enligt vår mening ska han eller hon under vissa förutsättningar kompenseras för detta. Vi föreslår därför att ett statsråd eller en statssekreterare som har meddelats karenstid ska ha

rätt till ersättning under tiden för restriktionen. Meddelas ämnesrestriktion ska, som huvudregel, ingen ersättning utgå. Om ämnesrestriktionen leder till att statsrådet eller statssekreteraren inte kan tillträda uppdraget eller anställningen eller etablera näringsverksamheten så länge restriktionen gäller, ska dock statsrådet eller statssekreteraren ha rätt till ersättning enligt samma villkor som gäller vid en meddelad karenstid.

I de fall befintliga regler om ersättning för statsråd och statssekreterare efter avslutat ämbete är tillämpliga behövs det inte några nya regler för att lösa ersättningsfrågan i nu aktuella fall. Ersättningen vid en meddelad övergångsrestriktion ska därför vara subsidiär i förhållande till den redan befintliga rätten till avgångsersättning för statsråd och rätten till avgångsvederlag för statssekreterare. För det fall statsrådet eller statssekreteraren ska få ersättning enligt det subsidiära regelverket, ska storleken på ersättningen för den meddelade övergångsrestriktionen motsvara det belopp som statsrådet eller statssekreteraren fick i arvode eller lön vid avgången. Ersättningen ska minskas i enlighet med vad som gäller för ett statsråds avgångsersättning respektive en statssekreterares avgångsvederlag.

*Några sanktionsmöjligheter bedöms inte behövas,
däremot ska sekretess gälla*

Vi anser att den tänkta regleringen har en tillräcklig preventiv verkan i sig. Det behöver därför inte finnas några sanktionsmöjligheter. Skulle det vid en senare tillämpning av lagstiftningen visa sig att den inte efterlevs, finns det givetvis inte något som hindrar att frågan om sanktioner tas upp på nytt.

Ärenden om övergångar kan innehålla uppgifter som för framför allt statsråden och statssekreterarna är känsliga om de kommer till allmänhetens kännedom. Intresset av att kunna sekretessbelägga dylika uppgifter väger enligt vår mening tyngre än offentlighetsintresset. Sekretess ska gälla för uppgift i ett ärende om prövning enligt den föreslagna lagen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att någon enskild lider skada eller men. Sekretessen ska dock upphöra att gälla när ett slutligt beslut meddelas i ärendet.

En aktsamhetsbestämmelse ska finnas som gäller alla övergångar

För att ytterligare inskräpa vikten av att undvika intressekonflikter och därmed sammanhängande risk för skada eller otillbörliga fördelar anser vi att den tänkta lagen ska innehålla en aktsamhetsbestämmelse. Enligt den bestämmelsen ska statsråd och statssekreterare i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller en ny anställning eller etablering av näringsverksamhet alltid sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för staten, risk för otillbörlig fördel för någon enskild eller risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas.

Summary

Background

For several years now, discussions have been under way about whether a special system is needed for ministers' and state secretaries' transitions to other assignments, employment or establishment of a business after finishing their duties as minister or their employment as state secretary. A number of motions have been submitted to the Riksdag on this issue, and several external bodies – both Swedish and foreign – have expressed the view that Sweden should introduce a regulation. There are also examples of transitions made by ministers and state secretaries to employment in the business sector that have attracted attention and criticism. However, Sweden still lacks regulation in this area.

Mobility between the public and private sector has both advantages and disadvantages. On the one hand, it helps to develop skills on both sides. On the other hand, there can be an increased risk of conflicts of interest. Two kinds of risks tend to be mentioned. The one kind arises when the employee still works for the state – this is the risk of undue influence as a result of a promise of new employment. The other kind, which is discussed more often, concerns situations in which a person has left the public sector. There is then a risk of abuse of information, knowledge or contact with former colleagues, which can in turn result in preferential treatment for the new employer. The very suspicion of this kind of abuse can affect confidence in the state and cause damage to it – which means that there does not have to have been a tangible case. The damage could be either financial damage or damage to public confidence.

Whereas a number of other countries have chosen to regulate in this area – some through legislation and others through guidelines

and similar documents – neither the Riksdag nor the Government have so far considered it necessary to introduce any special regulation. Instead, reference has been made to the protection provided through rules on secondary occupations and secrecy, for example. However, we have now been tasked with looking into whether changes need to be made to the conditions for ministers and state secretaries to enter into agreements on, or take on, certain types of employment and assignments within a certain period of time after leaving their duties or employment. Under our terms of reference, we must – when carrying out the remit – gather views from a parliamentary reference group, i.e. a group made up of one representative of each of the eight parties in the Riksdag.

Our deliberations in detail

A regulation should be introduced through a special act

We propose the introduction of a regulation of ministers' and state secretaries' transitions from their ministerial duties or employment as a state secretary to assignments or employment in non-state activities or establishment of a business. This regulation should be put in place through a special act – the Act concerning restrictions in the event of ministers and state secretaries transitioning to non-state activities. For examinations under the Act, there should be a special examination body – the Board for the Examination of Ministers' and State Secretaries' Transitions. We do not consider that the 'state secretary agreement' needs to be amended as a result of the proposed regulation.

A regulation could reduce the risk of conflicts of interest and thus also the risk of damage to the state or unfair advantage for any private party. It may also make it easier for the ministers and state secretaries who wish to move to other activities as they would not have to assess entirely on their own whether the transition is acceptable or not. In view of the fact that ministers and state secretaries are in similar positions of trust, we consider that the regulation should be the same for both groups and irrespective of whether they leave their duties or employment of their own accord or for another reason.

The regulation should apply to transitions to non-state activities

The regulation should apply to ministers and state secretaries who intend to begin a new assignment or new employment in non-state activities or set up a business. Transitions to non-state activities mean all activities where the state is not the responsible authority. The regulation also applies to companies that are completely or partially state-owned. For all of the abovementioned activities, the state itself has no – or limited – opportunities to prevent inappropriate transitions. To make it impossible to circumvent the regulation, we consider that it should cover transitions to both assignments and employment in non-state activities and the setting up of a business. However, the types of assignments described in Chapter 4, Section 1 of the Local Government Act, e.g. municipal commissioner, and party political assignments are not covered by the Act.

There must be an obligation to report

Under our proposal, ministers and state secretaries are obliged to report in advance any new assignments and any new employment in non-state activities or the setting up of a business that they plan to begin within twelve months of having left their duties as minister or their employment as state secretary. This kind of general obligation to report to the examination body means that it is not for ministers or state secretaries to decide for themselves whether the transition has to be reported or not. They must provide the examination body with the information it needs for its assessment. However, the examination body must have the right under certain circumstances to gather information from persons other than the minister or the state secretary.

If, within twelve months of a minister or state secretary leaving their duties as a minister or their employment as a state secretary, there is a significant change in the content of an assignment, a job or a business that has been examined by the body, the minister or state secretary is obliged to submit a new report to the examination body.

A transitional restriction in the form of a waiting period and/or subject restrictions should be issued for a maximum of twelve months

Under our proposal, a transitional restriction should be issued if certain criteria are met. One kind of transitional restriction is a *waiting period*. This means that the minister or state secretary is not permitted to begin a certain assignment or employment or to set up a certain kind of business, or to have any contact other than about practicalities with the future client or employer. As there can be situations in which it is not the new assignment, employment or business activity as a whole that may give rise to conflicts of interest and associated risk of damage or unfair advantage but just some parts of it, we consider that there should also be a transitional restriction in the form of a *subject restriction*. This means that the minister or state secretary is not permitted to be involved in certain specified issues or areas within the framework of the new assignment, employment or business activity during a certain period. It should be possible to combine both kinds of restriction.

The criteria for issuing a transitional restriction should be that a minister or state secretary, within the context of their duties as minister or their employment as state secretary, has acquired such information or knowledge meaning that there is a risk, as a result of a certain transition, of financial damage to the state, of unfair advantage for a private party or of damage to public confidence in the state. Therefore, the examination body does not need to observe that actual damage or unfair advantage has arisen. A clearly identifiable risk is sufficient for introducing a restriction.

We propose that it be possible to issue a transitional restriction for a maximum of twelve months after the minister or state secretary has finished their duties as minister or their employment as state secretary. The length of the restriction in each individual case should be determined following an assessment of how long the information or knowledge the minister or state secretary has will entail a risk of financial damage to the state, a risk of unfair advantage for a private party or a risk of damage to public confidence in the state.

There must be a special examination body

Under the Act, examinations must be carried out by a special examination body. In view of the fact that the body will deal with issues concerning people in or with close connections to the Government, we consider that it should be a body under the Riksdag. As a rule, it should apply the Administrative Procedure Act.

The body should be made up of five members. There should be three deputy members. The members and deputy members should each be selected by the Riksdag. To assist the members of the body, there should be a secretary appointed by the examination body itself. The examination body should be led by a judge or a former judge. In other respects, the body should contain at least one additional person with a background as a judge who can function as deputy to the regular chair, at least one person who has been a minister and at least one person who has been a state secretary. There is nothing to stop one member from meeting more than one of these requirements. At least three of the body's members – including one who is chair or deputy chair – must participate in a decision. However, the chair should be able to determine matters of a straightforward nature alone. Rules concerning the examination body should be placed in the Riksdag Act and in separate instructions.

The examination body should examine the notification within three weeks

The examination body must examine a notification from a minister or a state secretary no later than three weeks after the complete notification was received. A minister or a state secretary must not be permitted to take up their assignment or employment or set up a business until the examination body has announced a decision about any transitional restrictions. However, if such a decision has not been announced when the three-week deadline expires, the assignment or employment reported may be begun or the business set up.

Ministers and state secretaries must have the right to have decisions re-examined by the examination body. However, there must not be any right to appeal decisions by the examination body.

It should be possible to provide compensation for the duration of a transitional restriction

A minister or a state secretary who has been prevented through a transitional restriction from beginning an assignment or employment or setting up a business during a certain period may suffer loss of income. In our view, he or she should be compensated for this under certain conditions. We therefore propose that a minister or a state secretary for whom a waiting period has been issued should be entitled to compensation for the duration of the restriction. If a subject restriction is issued, no compensation should be paid as a rule. However, if the subject restriction means that the minister or state secretary cannot take up their assignment or employment, or set up their business for the duration of the restriction, the minister or state secretary should be entitled to compensation on the same conditions that apply for a waiting period.

In cases where the rules on compensation for ministers and state secretaries after leaving office are applicable, no new rules are needed to resolve the issue of compensation in current cases. Compensation for the duration of a transitional restriction must therefore be subsidiary in relation to the existing right to severance compensation for ministers and the right to severance payments for state secretaries. In cases where the minister or the state secretary is to receive compensation under the subsidiary rules, the size of the compensation for the transitional restriction issued corresponds to the amount that the minister or state secretary received as remuneration or salary at the time of their departure. Compensation should be reduced in accordance with what applies for a minister's severance compensation or a state secretary's severance payment.

Possibilities to introduce sanctions are not considered necessary, but secrecy should apply

We consider that the intended regulation has a sufficient preventive effect. Therefore, possibilities to introduce sanctions are not necessary. If, upon later application of the legislation, it should emerge that it is not being complied with, there is of course nothing to prevent the issue of sanctions from being raised again.

Matters concerning transitions can contain information that is sensitive primarily for the ministers and state secretaries if it comes to the attention of the general public. In our view, the interest in being able to classify such information as secret outweighs the interest of public access to information. Secrecy should apply to information in a matter concerning examination under the proposed Act, unless it is clear that the information can be disclosed without any individual suffering loss or harm. However, secrecy should cease to apply once a decision about transitional restrictions is announced.

A provision on due care and attention should apply to all transitions

To further stress the importance of avoiding conflicts of interest and thus the associated risks of damage or unfair advantage, we consider that the intended Act should contain a provision on due care and attention. Under this provision, ministers and state secretaries should, when moving to and conducting a new assignment or new employment or setting up a business, always endeavour to act in such a way that there is no risk of damage to the state, no risk of unfair advantage for a private party, and no risk of damage to public confidence in the state.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller statsråd och statssekreterare som avser att, efter avslutat uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare, börja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablera näringsverksamhet.

Vid övergång till sådana uppdrag som beskrivs i 4 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) samt partipolitiska uppdrag gäller dock endast 6 §.

Definitioner

2 § Med statsråd eller statssekreterare avses i denna lag såväl nuvarande som före detta statsråd och statssekreterare.

Med karenstid avses att ett statsråd eller en statssekreterare under en viss tid efter avslutat uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare inte får påbörja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablera näringsverksamhet eller ha annat än kontakter av praktisk natur med den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren.

Med ämnesrestriktion avses att ett statsråd eller en statssekreterare under en viss tid efter avslutat uppdrag som statsråd eller

anställning som statssekreterare, inom ramen för det nya uppdraget, den nya anställningen eller näringsverksamheten, inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden.

Med annan än statlig verksamhet avses all verksamhet där staten inte är huvudman. Bolag som helt eller delvis ägs av staten anses i denna lag utgöra annan än statlig verksamhet.

Med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.

Med nämnd avses det särskilda prövningsorgan som ska finnas enligt 9 §.

Övergångsrestriktioner

3 § Nämnden kan för ett statsråd eller en statssekreterare som avser att börja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablera näringsverksamhet meddela en övergångsrestriktion i form av karenstid eller ämnesrestriktion.

Karenstid och ämnesrestriktion kan kombineras.

En meddelad karenstid eller ämnesrestriktion eller en kombination av de båda får gälla upp till tolv månader efter det att statsrådet eller statssekreteraren har avslutat sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare.

Kriterier vid beslut om övergångsrestriktion

4 § En övergångsrestriktion ska meddelas, om ett statsråd eller en statssekreterare inom ramen för sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att, om han eller hon påbörjar ett visst nytt uppdrag eller en viss ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablerar viss näringsverksamhet, det föreligger

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

I en situation där risken för sådan skada eller otillbörlig fördel som avses i första stycket kan undvikas med såväl karenstid som ämnesrestriktion ska nämnden välja den övergångsrestriktion som är minst ingripande för statsrådet eller statssekreteraren.

Längden på karenstid och ämnesrestriktion

5 § Vid bedömningen av för hur lång tid karenstid eller ämnesrestriktion ska meddelas ska hänsyn tas till hur lång tid den information eller kunskap som statsrådet eller statssekreteraren har kan orsaka en risk för sådan skada eller otillbörlig fördel som avses i 4 §.

Aktsamhetsbestämmelse

6 § Ett statsråd eller en statssekreterare ska i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller en ny anställning eller etablering av näringsverksamhet alltid sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår

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

Skyldighet att anmäla

7 § Innan ett statsråd eller en statssekreterare börjar ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablerar näringsverksamhet ska han eller hon anmäla uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten till nämnden.

Skyldigheten att anmäla omfattar ett statsråds eller en statssekreterares samtliga uppdrag och anställningar i annan än statlig verksamhet och etablering av näringsverksamhet som han eller hon planerar att påbörja inom tolv månader från det att uppdraget som statsråd eller anställningen som statssekreterare har frånträtts.

Om det under den i andra stycket angivna tolv månadersperioden sker en betydande ändring av innehållet i ett uppdrag, en anställning eller en näringsverksamhet som nämnden har prövat, ska statsrådet eller statssekreteraren göra en ny anmälan till nämnden.

Anmälans innehåll

8 § Anmälan ska ske på det sätt nämnden bestämmer. Statsrådet eller statssekreteraren ska lämna de uppgifter som nämnden begär.

Nämnden har rätt att hämta in uppgifter även från annan än statsrådet eller statssekreteraren. Innan så sker ska statsrådet eller statssekreteraren ges möjlighet att själv komplettera med uppgifterna.

Prövningsorgan

9 § För provningen i enlighet med denna lag ska det finnas ett särskilt prövningsorgan, Nämnden för provning av statsråds och statssekreterares övergångar.

Bestämmelser om nämndens sammansättning m.m. finns i riksdagsordningen och i en särskild lag, lagen (0000:000) med instruktion för Nämnden för provning av statsråds och statssekreterares övergångar.

Prövningsorganets provning

10 § Nämnden ska meddela ett beslut i övergångsfrågan senast inom tre veckor från det att en fullständig anmälan finns hos nämnden.

Statsrådet eller statssekreteraren får inte påbörja ett uppdrag eller en anställning i annan än statlig verksamhet eller etablera näringsverksamhet innan nämnden har meddelat ett beslut i övergångsfrågan. Har ett sådant beslut inte meddelats när den i första stycket nämnda treveckorsfristen har löpt ut, får dock det anmälda uppdraget eller anställningen påbörjas eller näringsverksamheten etableras.

Ersättning

11 § Ett statsråd eller en statssekreterare som har meddelats karenstid och som inte har rätt till avgångsersättning för statsråd eller avgångsvederlag för statssekreterare har rätt till ersättning under karenstiden.

Ett statsråd eller en statssekreterare som har meddelats ämnesrestriktion och som inte har rätt till avgångsersättning för statsråd eller avgångsvederlag för statssekreterare kan ha rätt till ersättning

under tiden för ämnesrestriktionen. För det krävs att ämnesrestriktionen medför att han eller hon inte kan tillträda det nya uppdraget eller den nya anställningen eller etablera näringsverksamhet så länge ämnesrestriktionen gäller.

Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som statsrådet eller statssekreteraren fick i arvode eller lön vid avgången. För ett statsråd ska ersättningen minskas i enlighet med vad som gäller för ett statsråds avgångsersättning. För en statssekreterare ska ersättningen minskas i enlighet med vad som gäller för en statssekreterares avgångsvederlag.

Omprövning

12 § Nämnden ska ompröva ett beslut fattat med stöd av denna lag om det skriftligen begärs av det statsråd eller den statssekreterare som beslutet angår.

Nämnden ska företa en omprövning inom tre veckor från det att en fullständig anmälan med begäran om omprövning har kommit in.

Överklagande

13 § Nämndens beslut får inte överklagas.

-
1. Denna lag träder i kraft den xxxx.
 2. Lagen tillämpas första gången på de som innehar ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare när lagen träder i kraft.

1.2 Förslag till lag med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter m.m.

1 § Bestämmelser om Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångars uppgifter finns i lagen (0000:000) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet.

Nämnden är en myndighet under riksdagen.

Ledning

2 § Myndigheten leds av en nämnd.

Sammansättning

3 § Enligt 13 kap. 14 a § riksdagsordningen består nämnden av en ordförande och fyra övriga ledamöter.

Det ska också finnas tre suppleanter.

Ledningens ansvar

4 § Nämnden ansvarar för verksamheten, om inte annat följer av bestämmelser i lag.

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att resultatet redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att nämnden hushållar väl med statens medel.

Arbetsordning

5 § Nämnden ska besluta om en arbetsordning och i den meddela de närmare föreskrifter som behövs om

1. nämndens organisation,
2. arbetsfördelning,
3. delegering av beslutanderätt,
4. handläggning av ärenden samt
5. formerna i övrigt för verksamheten.

Delegering

6 § Nämnden får i arbetsordningen eller genom särskilda beslut lämna över rätten att fatta beslut eller vidta åtgärder (delegering) i enlighet med vad som anges i andra och tredje stycket.

Delegering till ordföranden, ersättaren för ordföranden, sekreteraren eller någon hos en myndighet som utför kansligöromål för nämnden får avse

1. att vidta åtgärder och fatta beslut för att bereda ett ärende och
2. att avgöra andra ärenden än de som avses i 1 och 5 §§, om ärendena är av det slaget att de inte behöver prövas av nämnden.

Delegering till ordföranden eller ersättaren för ordföranden får avse att besluta om avskrivning av ärenden efter återkallelse. Sådana beslut ska anmälas för nämnden vid nästkommande sammanträde.

Delegering till den som nämnden bestämmer hos Riksdagsförvaltningen eller hos någon annan myndighet som utför kansligöromål för nämnden får ske när det gäller att ta emot och registrera allmänna handlingar samt pröva frågor om utlämnande av allmänna handlingar eller frågor som uppkommer med anledning av överklaganden av nämndens beslut i sådana frågor.

Ärendenas handläggning

7 § Nämnden sammanträder på kallelse av ordföranden eller ersättaren för ordföranden.

Nämnden är beslutför när ordföranden eller ersättaren för ordföranden och två övriga ledamöter deltar.

Vid ärenden av enkel beskaffenhet är nämnden beslutför när ordföranden eller ersättaren för ordföranden deltar.

8 § Nämnden får anlita experter eller annan särskild hjälp som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter.

9 § Nämnden får i arbetsordningen föreskriva att ärenden får avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna.

10 § För varje skriftligt beslut i ett ärende ska det finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. beslutets innehåll,
3. vem som har fattat beslutet,
4. vem som har varit föredragande och
5. vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

11 § Om nämnden fattar ett beslut som innebär att medel på ett anslag tas i anspråk, ska nämnden genast underrätta den myndighet som anvisats anslaget om beslutet.

Årlig verksamhetsredogörelse

12 § Nämnden ska senast den 22 februari varje år till riksdagen lämna en redogörelse för sin verksamhet under det senaste kalenderåret.

Organisation

13 § Nämnden har en sekreterare som utses av nämnden.

Ersättningsfrågor

14 § Bestämmelser om arvode till ordföranden och andra ledamöter i nämnden finns i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Nämnden beslutar om arvode till sekreteraren och andra som tjänstgör hos nämnden.

15 § För resor som ledamöter, sekreterare och andra som tjänstgör hos nämnden gör i sitt uppdrag ska Riksdagsförvaltningen betala resekostnadsersättning och traktamente enligt de bestämmelser som gäller för arbetstagare vid Riksdagsförvaltningen.

Överklagande

16 § Nämndens beslut får enligt 13 § lagen (0000:000) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet inte överklagas.

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 xxxx.

1.3 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen (2014:801)

Härigenom föreskrivs att det i riksdagsordningen (2014:801) ska föras in en ny bestämmelse, 13 kap. 14 a §, samt en ny tilläggsbestämmelse, 13.14 a.1, med följande lydelse.

Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar

14 a § Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar består av en ordförande och fyra andra ledamöter varav en ska vara ordförandens ersättare. För övriga ledamöter ska det finnas sammanlagt tre suppleanter.

Ordföranden, ersättaren för ordföranden, övriga ledamöter och suppleanterna väljs var för sig av riksdagen. Valet av dem gäller från det att de väljs eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under fjärde året därefter och den som då väljs har tillträtt uppdraget.

Ordföranden och hans eller hennes ersättare ska vara eller ha varit ordinarie domare. Minst en av de övriga ledamöterna ska ha varit statsråd och minst en av dem ska ha varit statssekreterare. För suppleanterna gäller att minst en av dem ska ha varit statsråd och minst en av dem ska ha varit statssekreterare.

Beredning av val till Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar

Tilläggsbestämmelse 13.14 a.1

Konstitutionsutskottet ska bereda val av ledamöter, suppleanter, ordförande och ersättare av ordförande till Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar.

1. Denna lag träder i kraft den xxxx.

2. Första gången val sker av ledamöter ska, i stället för vad som sägs i 13 kap. 14 a §, tre av ledamöterna väljas för sex år och två för fyra år.

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

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska föras in en ny bestämmelse, 32 kap. 6 a §, med följande lydelse.

Statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statliga verksamhet

6 a § Sekretess gäller för uppgift i ett ärende om prövning enligt lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att någon enskild lider skada eller men.

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

Denna lag träder i kraft den xxxx.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Riksdagsförvaltningen är en myndighet under riksdagen med uppgift att biträda riksdagen.

Riksdagsförvaltningen ska

1. tillhandahålla resurser och service för talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt för riksdagsledamöterna och partikanslierna,

2. svara för de myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter som anges i 14 kap. 2 § riksdagsordningen,

3. informera om riksdagens arbete och frågor som rör EU och

4. vårda och bevara de byggnader och samlingar som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar.

Riksdagsförvaltningen ska därutöver biträda riksdagens nämndmyndigheter enligt vad som sägs i 2 och 7 a §§. Riksdagens nämndmyndigheter är

a. Partibidragsnämnden,

b. Riksdagens arvodesnämnd,

c. Statsrådsarvodesnämnden,

d. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksdagsrevisorerna,

e. Riksdagens överklagandenumnd,

f. Valprövningsnämnden, och

g. Riksdagens ansvarsnämnd.

a. Partibidragsnämnden,

b. Riksdagens arvodesnämnd,

c. Statsrådsarvodesnämnden,

d. Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar,

e. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksdagsrevisorerna,

f. Riksdagens överklagandenumnd,

g. Valprövningsnämnden, och

h. Riksdagens ansvarsnämnd.

Denna lag träder i kraft den xxxx.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ

Härigenom föreskrivs att 1 a § lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Årsarvode ska betalas för uppdrag hos riksdagens nämndmyndigheter enligt följande.

Organ/befattning	Årsarvode i procent av månadsarvode som riksdagsledamot
1. Valprovsnämnden	
Ordförande:	118
2. Riksdagens överklagandenämnd	
Ordförande:	52
3. Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna	
Ordförande:	75
Ledamot:	50
4. Statsrådsarvodesnämnden	
Ordförande:	72
Ledamot:	50
	5. Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares över- gångar
	Ordförande: 90
	Ledamot: 70
	Suppleant: 40
5. Partibidragsnämnden	6. Partibidragsnämnden
Ordförande: 70	Ordförande: 70
Ledamot: 45	Ledamot: 45

Denna lag träder i kraft den xxxx.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller överklagande av beslut av

- a) Riksdagsförvaltningen
- b) Riksbanken
- c) Riksdagens ombudsmän
- d) Riksrevisionen.

Bestämmelserna i 4 och 7 §§ ska även tillämpas i fråga om överklagande av beslut av

- a) Riksdagens arvodesnämnd
- b) Statsrådsarvodesnämnden
- c) Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna
- d) Riksdagens överklagandenämnd
- e) Valprövningsnämnden
- f) Riksdagens ansvarsnämnd och
- g) Partibidragsnämnden.

Bestämmelserna i 4 och 7 §§ ska även tillämpas i fråga om överklagande av beslut av

- a) Riksdagens arvodesnämnd
- b) Statsrådsarvodesnämnden
- c) *Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar*
- d) Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna
- e) Riksdagens överklagandenämnd
- f) Valprövningsnämnden
- g) Riksdagens ansvarsnämnd och
- h) Partibidragsnämnden.

Denna lag träder i kraft den xxxx.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1022) om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2016:1022) om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Ett statsråd har inte rätt att få inkomstgaranti enligt denna förordning eller förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer för tid då statsrådsarvode eller avgångsersättning på grund av uppdrag som statsråd betalas ut.

Ett statsråd har inte rätt att få inkomstgaranti enligt denna förordning eller förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer för tid då statsrådsarvode, avgångsersättning på grund av uppdrag som statsråd *eller ersättning enligt lagen (0000:000) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet* betalas ut.

Detsamma gäller motsvarande förmåner enligt äldre författningar.

Denna förordning träder i kraft den xxxx.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Den 23 mars 2016 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2016:26) till vår utredning om översyn av möjligheter till föräldraledighet för statsråd. Vi hade dessförinnan den 15 mars 2016 avlämnat vårt betänkande *Föräldraledighet för statsråd?* (SOU 2016:20).

Vi har nu tagit namnet Utredningen om vissa villkor för statsråd och statssekreterare. Enligt tilläggsdirektiven är vårt uppdrag att undersöka om det behövs förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag och, om vi bedömer att det finns behov av förändringar, lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag till andra åtgärder. Vi ska kartlägga statsråds och statssekreterares rättigheter och skyldigheter enligt gällande regelverk vid övergång till annan anställning eller uppdrag, redovisa motsvarande förhållanden i andra relevanta länder, främst övriga nordiska länder, och vid behov föreslå ändringar i det system för avgångsförmåner som finns för statssekreterare. Utredningens direktiv finns i bilaga 1.

2.2 Utredningsarbetet

Vi har bedrivit vårt utredningsarbete på sedvanligt sätt. Den särskilde utredaren och utredningssekreteraren har regelbundet träffats för planering, överläggningar, genomgång av texter m.m. Sammanlagt har vi haft fyra sammanträden då utredningens experter har deltagit. Vi har också haft informella kontakter med experterna. Som

brukligt har propositioner, betänkanden, rapporter av olika slag och litteratur som har relevans för utredningen studerats.

I enlighet med tilläggsdirektiven har vi inhämtat synpunkter från en parlamentariskt sammansatt referensgrupp med vilken vi har haft tre sammanträden. Vi har också haft informella kontakter med bl.a. berörda inom Regeringskansliet.

För att på bästa sätt kunna redovisa motsvarande förhållanden i andra relevanta länder har vi undersökt respektive lands reglering av området, såsom bl.a. lagstiftning och i förekommande fall förarbeten samt övrig information från officiella webbplatser. För vissa av länderna har vi även haft kontakt via e-post med företrädare som har hand om dylika frågor i respektive land.

2.3 Avgränsningar

Vi ska enligt våra direktiv behandla vad som ska gälla för statsråd och statssekreterare vid övergångar. Som vi kommer att utveckla i kapitlet med våra överväganden och förslag är vår uppfattning att en reglering, med några få undantag, bör omfatta sådana övergångar som sker till annan än statlig verksamhet. Vad vi anför om statsrådets och statssekreterarnas dylika övergångar kan givetvis i valda delar appliceras även på andra typer av befattningar och verksamheter.

I samband med att frågor om övergångar diskuteras brukar två typer av risker nämnas.¹ Den *ena typen av risk* uppstår när den anställda fortfarande arbetar i den statliga sektorn och handlar om risk för otillbörlig påverkan till följd av löfte om en ny anställning. Den *andra typen av risk* avser situationen när personen har lämnat den statliga sektorn och handlar om ett missbruk av information, kunskap eller kontakter med tidigare arbetskamrater. I båda fallen kan det uppstå en skada för staten i form av en ekonomisk skada och/eller en förtroendeskada. Agerandet kan också leda till en risk för otillbörlig fördel för någon enskild. Vi fokuserar här framför allt på den andra typen av risk och vad som kan göras för att minska den. Åtgärder ägnade att reducera den typen av risk kan

¹ Se t.ex. Lindström, Eva och Bruun, Niklas, Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:1, här kallad ESO-rapporten, s. 23 samt Transparency International, Regulating the Revolving Door, Working Paper 06/2010, s. 2 f.

dock givetvis ha betydelse även för hur den anställde agerar när han eller hon fortfarande arbetar i den offentliga sektorn. På samma sätt kan sådana åtgärder påverka också det som kallas lobbying.² Vi behandlar inte lobbyingfrågan särskilt.

Av tilläggsdirektiven framgår också att vi vid behov ska föreslå ändringar i det system för avgångsförmåner som finns för statssekreterare. Mot bakgrund av problemställningen i tilläggsdirektiven tolkar vi det som att vi ska föreslå bara sådana ändringar som kan behöva göras med anledning av frågan om begränsningar av statssekreterares möjlighet att, efter det att de har lämnat sin anställning som statssekreterare, ingå avtal om respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet består av 10 kapitel. Kapitel 3 inleds med en kort introduktion till övergångsproblematiken. Därefter redogör vi för såväl den inhemska behandlingen av frågan som utländska granskningar och rapporter.

I kapitel 4 redogör vi för vilka roller de båda kategorierna statsråd och statssekreterare har och under vilka villkor de i övrigt verkar.

I kapitel 5 går vi igenom den befintliga reglering som gäller för statsråd och statssekreterare i form av t.ex. regler om bisysslor och sekretess.

Kapitel 6 tar upp hur en reglering av övergångsfrågor ser ut för några andra grupper som t.ex. ledamöterna i Riksbankens direktion.

I kapitel 7 beskriver vi hur regleringen av övergångsfrågor ser ut i några andra länder. De länder som redovisas är våra nordiska grannländer samt Storbritannien, Kanada och Tyskland.

I kapitel 8 finns våra överväganden och förslag.

I kapitel 9 redogör vi för konsekvenserna av våra förslag.

Kapitel 10 innehåller en författningskommentar till våra författningsförslag i kapitel 1.

² Det finns inte någon entydig definition av vad lobbying är. På en grundläggande nivå verkar det dock råda enighet om att lobbyism omfattar påverkan i form av direktkontakter mellan dem som vill påverka och politiska beslutsfattare, se en rapport från Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige (PRECIS) skriven 2010 av Strömbäck, Jesper, Lobbyismens problem och möjligheter – Perspektiv från dem som både lobbar och har blivit lobbyade, s. 7.

3 Bakgrund

Detta kapitel inleder vi med ett mer allmänt hållet avsnitt om de frågor som kan uppstå i samband med övergångar.¹ Avsnittet är tänkt att vara en grund för den fortsatta redogörelsen (avsnitt 3.1). Därefter följer en redogörelse av tidigare riksdagsbehandling av övergångsfrågor, bl.a. i form av granskningar av konstitutionsutskottet (avsnitt 3.2). I nästa avsnitt behandlar vi internationella åtaganden på området som Sverige har gjort (avsnitt 3.3). Sedan kommer fem avsnitt där vi redogör för granskningar och rapporter etc. i ämnet såsom granskningar gjorda av GRECO (avsnitt 3.4), en studie gjord av EU-kommissionen (avsnitt 3.5), en rapport av OECD (avsnitt 3.6), en rapport till ESO (avsnitt 3.7) och uttalanden av Transparency International (avsnitt 3.8).² Avslutningsvis nämner vi det seminarium om sidbytarfrågor som regeringen anordnade i slutet av 2015 (avsnitt 3.9). Vår redogörelse gör inte anspråk på att vara heltäckande.

3.1 Allmänt

Ett utbyte mellan det offentliga och det privata är i grunden positivt. Rörlighet mellan de båda sektorerna bidrar till att utveckla kompetens på båda håll. Samtidigt kan risken öka för intressekonflikter av olika slag. En typ av intressekonflikter som kan uppstå är när politiker eller tjänstemän går över från offentlig till privat sektor.

¹ Med övergångsfrågor avser vi frågor relaterade till offentligt anställdas övergång från offentlig verksamhet till verksamhet utanför det offentliga oavsett om den nya verksamheten handlar om anställning, uppdrag, näringsverksamhet eller liknande. På engelska brukar man tala om "revolving doors" och på svenska används ibland termen svängdörrsfrågor.

² För information om de olika organens fullständiga namn hänvisas till respektive avsnitt.

Två typer av risker brukar nämnas i dessa sammanhang.³ *Den ena typen* av risk uppstår när den anställda fortfarande arbetar i staten och handlar om risk för otillbörlig påverkan till följd av löfte om en ny anställning. *Den andra typen* av risk avser situationen när personen har lämnat staten och handlar om ett missbruk av information, kunskap eller kontakter med tidigare arbetskamrater vilket i sin tur kan leda till en positiv särbehandling. Vi fokuserar framför allt på den senare typen av risk. Enbart misstanken – dvs. det krävs inte faktiska fall – om att ett dylikt missbruk kan föreligga kan påverka förtroendet för staten och innebära skada för den. Skadan kan utgöras av såväl *ekonomisk skada* som *förtroendeskada*.

I Sverige finns det inte någon särskild reglering av frågor rörande statsråds och statssekreterares övergångar från den offentliga till den privata sektorn. I stället har det hittills ansetts vara tillräckligt med det skydd som ges genom reglerna om bl.a. bisysslor och sekretess. Det hindrar dock inte att det finns exempel på övergångar gjorda av statsråd och statssekreterare till anställningar i näringslivet som har väckt uppmärksamhet och kritiserats.

En blick på andra länder visar att en del har valt att reglera övergångsfrågorna särskilt (se kapitel 7). Sverige har också av bl.a. Group of States Against Corruption (GRECO) rekommenderats att införa klara regler/riktlinjer för situationer där offentliganställda går över till privat sektor för att på så sätt undvika intressekonflikter. GRECO säger dock samtidigt att det inte finns någon modell för en reglering som kan sägas vara den bästa för alla länder. Att införa regler på området måste också föregås av en delikat avvägning mellan dels den enskildes önskemål och rätt att fritt ta anställning, dels den offentliga sektorns krav på att säkerställa demokratiska och ekonomiska värden för det allmännas bästa (se avsnitt 3.4). Vissa andra studier, såsom t.ex. en jämförande studie gjord av EU-kommissionen 2007, påpekar också att mer reglering inte nödvändigtvis leder till färre intressekonflikter och mindre korruption. För många och för restriktiva regler kan bli kontra-produktivt (se avsnitt 3.5).

³ Se t.ex. Lindström, Eva och Bruun, Niklas, Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:1, här kallad ESO-rapporten s. 23 samt Transparency International, Regulating the Revolving Door, Working Paper 06/2010, s. 2 f.

3.2 Tidigare riksdagsbehandling av frågan

3.2.1 Granskningar gjorda av konstitutionsutskottet

I oktober 2002 avgick den dåvarande näringsministern från sin post. Kort därefter tillträdde han en tjänst som ”senior advisor” inom Stenbecksfären där bl.a. Tele2, en konkurrent till Telia, ingick. I en anmälan till konstitutionsutskottet begärdes att utskottet skulle granska statsministerns roll vad avsåg godkännande eller accepterande av den f.d. näringsministerns uppdrag. I anmälan hänvisades bl.a. till att den f.d. näringsministern hade haft stor insyn i affärerna kring Telia och i dess strategival. Enligt anmälan borde utskottet också granska om regeringen hade någon policy för ”karantän” när det gäller tillgång till känslig information om statliga företag och om en sådan policy gäller även statsråd. Om den inte finns, borde det granskas vilka andra åtgärder regeringen hade vidtagit för att förhindra att de statliga eller delstatliga företagens affärshemligheter sprids vidare genom s.k. sidbyten.⁴

Utskottet kom i sitt ställningstagande fram till att det saknas anledning att rikta någon kritik mot statsministern när det gäller förra näringsministerns uppdrag för Stenbecksfären. Det finns inte förutsättningar för statsministern att hindra att ett statsråd som lämnar regeringen tar ett nytt uppdrag inom t.ex. näringslivet. Utskottet fortsatte därefter med att säga att det i princip anser att det både i offentlig och privat verksamhet är av godo med erfarenhet från samhällets skilda sektorer. Sekretesslagens och även insiderlagens regler med det straffansvar som reglerna innebär ger ett gott skydd för statens intressen när någon lämnar verksamhet i staten för tjänstgöring inom t.ex. näringslivet. Det kan emellertid enligt utskottets mening inte bortses från att ett statsrådsuppdrag kan lämnas för en tjänst eller ett uppdrag som skulle kunna rubba allmänhetens förtroende för att ett f.d. statsråd utövat sitt statsrådsuppdrag helt utan hänsyn till kommande anställnings- eller uppdragsmöjligheter eller för att det f.d. statsrådet i sin nya anställning eller i sitt nya uppdrag inte får särskilda fördelar i kontakterna med företrädare för staten. Utskottet avslutade med att konstatera att det därför kan finnas anledning för regeringen att pröva t.ex. en möjlighet för en tidskarantän.⁵

⁴ Bet. 2002/03:KU30 s. 119.

⁵ Bet. 2002/03:KU30 s. 127.

Konstitutionsutskottet har vid ett stort antal tillfällen även granskat t.ex. bisysslor och jäv. En mer utförlig redovisning av sådana frågor finns i kapitel 5 om befintlig reglering för statsråd och statssekreterare.

3.2.2 Motioner och interpellationer

Frågan om att reglera vissa grupperns övergångar mellan offentlig och privat sektor har tagits upp i ett antal riksdagsmotioner.⁶ Argument som har förts fram av motionärerna är bl.a. att det i flera andra länder finns karantänsbestämmelser för politiska makthavare och att olika externa aktörer, såsom t.ex. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) och Transparency International, har påpekat att Sverige har otydliga regler på området.

Samtliga motioner har avstyrkts av konstitutionsutskottet och riksdagen har följt utskottet. Av utskottets betänkanden framgår i huvudsak att utskottet är av den uppfattningen att den befintliga lagstiftningen ger ett gott skydd för statens intressen när verksamhet i staten lämnas för tjänstgöring inom t.ex. näringslivet. Samtidigt konstaterar utskottet att det inte kan bortses från att ett statsrådsuppdrag kan lämnas för en tjänst eller ett uppdrag som skulle kunna rubba allmänhetens förtroende för att ett f.d. statsråd utövat sitt statsrådsuppdrag helt utan hänsyn till kommande anställnings- eller uppdragsmöjligheter eller för att det f.d. statsrådet i sin nya anställning eller i sitt nya uppdrag inte får särskilda fördelar i kontakterna med företrädare för staten. Utskottet markerar därför att det kan finnas anledning för regeringen att pröva möjligheterna att införa regler om tidskarantän för statsråd.⁷

⁶ Några av motionerna är följande. Motion 2004/05:K389 som behandlas i bet. 2004/05:KU23 s. 11 ff.; motion 2006/07:K334 som behandlas i bet. 2006/07:KU11 s. 2; motion 2007/08:K278 och motion 2007/08:K368 som behandlas i bet. 2008/09:KU15 s. 40 ff.; motion 2011/12:K293 som behandlas i bet. 2011/12:KU15 s. 28 ff.; motion 2012/13:K211, motion 2012/13:K271, motion 2012/13:K325, motion 2013/14:K204, motion 2013/14:K301, motion 2013/14:K362 och motion 2013/14:K389 som behandlas i bet. 2013/14:KU18 s. 31 ff. samt motion 2014/15:1654 och motion 2015/16:99 som behandlas i bet. 2015/16:KU16 s. 60 ff.

⁷ Det har även väckts motioner senare i ämnet, såsom motion 2014/15:1654 och motion 2015/16:99 som båda behandlas i bet. 2015/16:KU16 s. 62 f. Utskottet konstaterar där att regeringen har gett en utredare i uppdrag att undersöka om det behövs förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag. Detta utredningsarbete, som vi alltså nu redovisar, bör enligt utskottet inte föregripas.

Det har också hållits interpellationsdebatter i frågan om det behövs en reglering av vissa grupperns övergångar mellan offentlig och privat sektor. Några exempel är interpellation 2015/16:23 och interpellation 2015/16:495 där interpellanterna riktar frågor till försvarsministern.⁸ För dessa redogörs dock inte närmare här.

3.2.3 Prop. 2006/07:74 om Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption

I prop. 2006/07:74 behandlas Sveriges tillträde till Förenta nationernas (FN) konvention mot korruption.⁹ Konventionen är den första mer omfattande konvention mot korruption som är avsedd att vara global, och den antogs av FN:s generalförsamling den 31 oktober 2003.

Av intresse för vår utredning är framför allt konventionens artikel 8 och artikel 12. I artikel 8 behandlas uppförandekoder för 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 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 innefatta t.ex. att förebygga intressekonflikter genom att införa begränsningar, när så är lämpligt och för en skälig tid, i fråga om tidigare offentliga tjänstemäns yrkesverksamhet eller för att anställa offentliga tjänstemän inom den privata sektorn efter uppsägning eller pensionering, där sådan verksamhet eller anställning står i direkt samband med uppgifter som har utövats eller övervakats av dessa offentliga tjänstemän när de var i tjänst.

Regeringen konstaterar i propositionen 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, bl.a. mot bakgrund av att den svenska förvaltningen bygger på självständiga myndigheter, sekretesslagstiftningen och reglerna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig

⁸ Se Riksdagens protokoll 2015/16:89 s. 14 ff.

⁹ Regeringen föreslår i propositionen att riksdagen godkänner konventionen. Så skedde också den 9 maj 2007, se riksdagsskrivelse 2006/07:149.

anställning (LOA).¹⁰ Vad gäller artikel 12 så konstateras även där att det i svensk rätt 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 tjänst. Ett exempel är sekretesslagstiftningen. Den innebär att en tjänsteman som byter anställning är förhindrad att utnyttja sekretessbelagd information som han har fått del av i verksamhet i offentlig tjänst. Regeringen hänvisar vidare till lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument. Enligt regeringen kan frågan om det behövs regler för övergång mellan offentlig och privat tjänst inte lösas i detta sammanhang. Regeringen konstaterar också att något sådant inte fordras för att konventionen ska kunna tillträdas. Avslutningsvis nämner regeringen att konstitutionsutskottet har berört frågan i ett granskningsbetänkande (bet. 2002/03:KU30).¹¹

3.2.4 Några andra propositioner

I en försvarspolitisk rapport från 2008 pekar Försvarsberedningen på behovet och möjligheterna av ett karensystem för personal inklusive politiskt anställda som lämnar statsförvaltningen till förmån för försvars- och säkerhetsindustrin. Syftet med ett sådant karensystem vore enligt Försvarsberedningen att minska riskerna för att vissa företag genom rekrytering av nyckelpersoner tillgodo gör sig information. I en efterföljande proposition säger regeringen att den avser att återkomma i frågan.¹² Frågan nämns återigen av Försvarsberedningen i en rapport från 2014.¹³ Regeringen gör då, i likhet med Försvarsberedningen, bedömningen att behovet av och möjligheterna att införa ett karensystem för personal som lämnar statsförvaltningen till förmån för försvars- och säkerhetsindustrin bör ses över. Vidare sägs att försvarsområdets unika karaktär bl.a. i fråga om sekretess och det nära samarbetet mellan industri och stat medför att en särskild reglering bör övervägas.¹⁴

¹⁰ Prop. 2006/07:74 s. 13 f.

¹¹ Prop. 2006/07:74 s. 19 f.

¹² Prop. 2008/09:140 s. 95.

¹³ Ds 2014:20 s. 102.

¹⁴ Prop. 2014/15:109 s. 118.

3.3 Andra åtaganden

Sverige har antagit en uppförandekod för offentliga befattningshavare som Europarådet rekommenderat – Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials.¹⁵ Sverige deltog när rekommendationen arbetades fram och det fanns från svensk sida inte några invändningar mot rekommendationen. Bedömningen var att några lagstiftningsåtgärder inte behövdes.¹⁶ Uppförandekoden gäller enligt dess artikel 1 inte för valda representanter och regeringsmedlemmar men är tillämplig på bl.a. statssekreterare. I artikel 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. De tar också upp 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 en fråga som han eller hon har agerat i eller rådggett det allmänna om och 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.

I en förklaring till rekommendationen sägs att det är ett allmänt intresse att människor med erfarenhet av offentlig administration kan ha möjlighet att ta uppdrag utanför det offentliga området. Det är dock lika viktigt att uppdraget inte skulle kunna föra med sig misstankar om otillbörlighet. Rekommendationen i denna del syftar till att undvika misstankar om att befattningshavarens råd, beslut och agerande skulle kunna vara påverkade av förhoppningar eller förväntningar om en framtida anställning hos en särskild arbetsgivare eller misstankar om att arbetsgivaren skulle kunna få en orättvis fördel framför konkurrenter genom att anställa en offentlig befattningshavare som har tillgång till sådan information som konkurrenterna betraktar som sina egna affärshemligheter

¹⁵ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials, antagen av Europarådets ministerkommitté den 11 maj 2000.

¹⁶ Bet. 2002/03:KU30 s. 125.

eller som har anknytning till föreslagen utveckling i offentlig policy som berör dem.

Nämnas kan att det inom Europarådet också har utarbetats två konventioner om korruption – dels Europarådets straffrättsliga konvention om korruption, dels Europarådets civilrättsliga konvention mot korruption. Ingen av dessa innehåller dock några regler rörande övergångar.¹⁷

3.4 GRECO:s granskningar

Group of States Against Corruption (GRECO) bildades 1999 av Europarådet med syfte att bevaka de principer organisationen satt upp för att bekämpa korruption och för att stärka ländernas möjligheter att motarbeta korruption. GRECO publicerar landspecifika rapporter med rekommendationer på olika områden. Länderna ska därefter ge in en redogörelse av vilka åtgärder de har vidtagit för att möta GRECO:s rekommendationer. Det sista steget i en utvärderingsomgång är att GRECO uttalar sig om dessa åtgärder.¹⁸

År 2005 presenterade GRECO en rapport rörande Sveriges hantering av bl.a. intressekonflikter. GRECO konstaterar i rapporten att det i Sverige inte finns några speciella regler eller riktlinjer för den situationen att en offentliganställd går över från allmän till privat sektor. Regler om sekretess och insiderlagstiftning kan ha en preventiv effekt på intressekonflikter, men de etiska aspekterna täcks inte nödvändigtvis in. GRECO rekommenderar därför Sverige att införa klara regler/riktlinjer för situationer där offentliganställda går över till privat sektor, för att på så sätt undvika intressekonflikter.¹⁹

I det svar som Sverige lämnade på GRECO:s rapport sägs bl.a. att vi 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 affärs-

¹⁷ För den som önskar läsa mer om dessa två konventioner hänvisas till prop. 2003/04:70. Propositionen bifölls av riksdagen den 26 maj 2004.

¹⁸ Se http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp, senast besökt den 9 december 2016.

¹⁹ Group of States against Corruption, Greco Eval II Rep (2004) 9E, Second Evaluation Round, Evaluation report on Sweden, 2005, s. 14 f.

hemligheter. Svaret avslutas med ett konstaterande om att vidare skydd, i form av en möjlig ”karantän” betraktas som varken effektivt i praktiken eller önskvärt.²⁰

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. Vidare sägs 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 (se avsnitt 3.3) 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.²¹

I Sveriges svar på uppföljningsrapporten står att läsa bl.a. att Sverige för närvarande inte förebereder någon generell reglering på området. Det framgår också att Sverige anser att det är upp till varje enskild myndighet att ta fram regler på området.²²

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. Dock kan det vara till hjälp för Sverige att implementeringen av GRECO:s rekommendation inte nödvändigtvis måste innebära en bestämmelse om en generell karantän. GRECO konstaterar också att utformningen av ett regelsystem stöter på olika utmaningar i olika länder och att det inte finns någon modell som kan sägas vara den bästa. Förutom det grundläggande målet att främja allmänhetens förtroende verkar dock de vanligaste målen med ett system rörande övergångar från offentlig till privat sektor vara att se till att specifik information som erhållits under tjänstgöring i det offentliga inte missbrukas, se till att en offentlig tjänstemans myn-

²⁰ För Sveriges svar, se Group of States against Corruption, Greco RC-II Rep (2007) 1E, Second Evaluation Round, Compliance Report on Sweden, 2007, s. 5.

²¹ Group of States against Corruption, Greco RC-II Rep (2007) 1E, Second Evaluation Round, Compliance Report on Sweden, 2007, s. 5 f.

²² För Sveriges svar, se Group of States against Corruption, Greco RC-II (2007) 1E, Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on Sweden, 2009 s. 2 f.

dighetsutövning inte påverkas av personlig vinning och säkerställa att kontakter med såväl nuvarande som tidigare offentliga tjänstemän inte används för omotiverade fördelar för tjänstemännen eller andra. Vidare redogör GRECO för de tre huvudsakliga tillvägagångssätt som medlemsstaterna använder för att hantera övergångsfrågor, nämligen förbud mot anställning (antingen allmänt eller för snävt definierade grupper), förbud för f.d. offentligt anställda att representera privata aktörer gentemot staten eller andra liknande hinder och godkännande av och/eller anmälan av planerade eller pågående anställningar etc. som innehas efter övergången.²³

3.5 EIPA-studien

EU-kommissionen lät under 2007 utföra en jämförande studie av regleringen av intressekonflikter bland EU:s medlemsländer och EU:s institutioner.²⁴ Som ett led i studien skickades ett frågeformulär ut till medlemsstaterna med en önskan om information om, och i så fall hur, de reglerar olika intressekonfliktsfrågor. Sammanlagt efterfrågades information om 15 olika områden, däribland om det finns några särskilda regler/normer rörande anmälan om värdepappersinnehav, engagemang, tystnadsplikt och restriktioner avseende anställningar m.m. när man lämnat den offentliga sektorn.

I studien konstateras att nya medlemsstater oftare har mer reglering än de gamla. De stater som har minst reglering rörande intressekonflikter är Österrike, Danmark och Sverige.²⁵ Vad gäller övergångsfrågor är skillnaderna mellan länderna stora. Irland och Storbritannien är två länder där lagreglering används. I Belgien och Spanien finns både lagar och riktlinjer på området. I Tyskland, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Nederländerna, Slovenien och Sverige finns ingen reglering alls. I studien framhålls som intressant att de flesta länder som har en lång tradition av s.k. ”rule of law” (länder som uppfattas tillämpa lagstiftning väldigt strikt – Tyskland, Danmark, Finland, Nederländerna och Sverige) inte har

²³ Group of States against Corruption, Greco RC-II (2007) 1E, Second Evaluation Round, Addendum to the Compliance Report on Sweden, 2009 s. 3.

²⁴ Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union, A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions, C. Demmke m.fl., 2007, här kallad EIPA-studien.

²⁵ EIPA-studien s. 44.

några regler vad gäller bl.a. anställningar efter det att man lämnat den offentliga sektorn.²⁶

I studien konstateras vidare att mer reglering inte nödvändigtvis leder till färre intressekonflikter och mindre korruption. För många och för restriktiva regler kan bli kontraproduktivt. Samtidigt konstateras att vissa intressekonfliktsfrågor kan vara för lite reglerade i vissa av medlemsstaterna. Studien visar att övergångsfrågor är den minst reglerade frågan av alla. Det kan vara problematiskt eftersom övergångar reser berättigade frågor om den framtida användningen av speciella kunskaper och insikter. Offentliganställda har viktig (och ofta konfidentiell) insiderinformation som kan ge en orättvis fördel gentemot konkurrenterna. Vidare sägs att den framtida utmaningen ligger i att balansera frågor om behovet av att undvika intressekonflikter med behovet av att bl.a. upprätthålla rörligheten mellan olika sektorer. Studien rekommenderar att det bör ägnas mer uppmärksamhet åt potentiella intressekonflikter vid övergångar.²⁷

3.6 OECD:s rapport

Allmänt

OECD publicerade 2010 en rapport rörande hanteringen av svängdörrsproblematiken.²⁸ Rapporten som är den första stora kartläggningen i sitt slag bygger på en undersökning av de då 30 OECD-länderna. Sverige svarade inte på den enkät som låg till grund för rapporten och omnämns därför inte i rapporten.

I rapporten diskuteras inte bara sådana problem som kan uppstå när en offentligt anställd väl har lämnat sin anställning i den offentliga sektorn, utan även sådana problem som kan uppstå under tiden han eller hon fortfarande arbetar kvar i den offentliga sektorn. Den följande redogörelsen av rapporten fokuserar främst på den förstnämnda situationen.

²⁶ EIPA-studien s. 59. Noteras ska att EIPA-studien är från 2007. Det kan således ha tillkommit reglering sedan dess, se t.ex. vad vi säger om Tyskland i avsnitt 7.8.

²⁷ EIPA-studien s. 138 f.

²⁸ Post-Public Employment, Good Practices for Preventing Conflict of Interest, OECD, 2010, här kallad OECD:s rapport.

Principer för att lösa problemet

I rapporten listar OECD 13 principer för att hantera de problem som kan uppstå vid övergångar.²⁹ Principerna delas upp i fyra kategorier. För vår utredning är det framför allt första och andra kategorin som är av intresse.³⁰ För den *första kategorin*, dvs. 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.

Vad gäller den *andra kategorin*, dvs. 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.

²⁹ Översättningen från engelska till svenska av de olika punkter som listas nedan är hämtad från ESO-rapporten.

³⁰ Den tredje kategorin fokuserar på skyldigheten för befintliga offentligt anställda att undvika en förmånligare behandling av f.d. offentligt anställda. Den fjärde kategorin innehåller en princip som riktar sig till icke offentliga arbetsgivare som anställer före detta offentligt anställda.

- Offentligt anställda som lämnar offentlig sektor ska begränsas i sina lobbyingsmöjligheter gentemot f.d. underordnade och kollegor. 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.³¹

Implementering

OECD diskuterar i sin rapport hur implementeringen av svängdörrsregleringen kan gå till. Enligt OECD innefattar ett effektivt sådant system vissa hörnstenar och egenskaper. Dessa är som följer.

- Systemet innehåller behövliga instrument för att effektivt hantera såväl nuvarande och som framtida problem. OECD nämner här primär och sekundär lagstiftning, andra legala instrument som t.ex. gemensamma överenskommelser, uppförandekoder samt icke rättsliga instrument som t.ex. riktlinjer.
- Instrumenten är, där så är möjligt, kopplade med instrument som behandlar intressekonflikter inom den offentliga sektorn och med ett övergripande etikarbete.
- Systemet omfattar alla de enheter där övergångar är ett verkligt eller potentiellt problem och möter de enskilda behoven för varje enhet.
- Systemet omfattar alla viktiga riskområden där intressekonflikter kan uppstå.

³¹ OECD-rapporten s. 38 f. OECD använder sig i sin rapport av ordet "should" när de olika principerna listas ("public officials should ..." etc.). I ESO-rapporten översätts det i de allra flesta fallen med ordet "ska" ("offentligt anställda ska ..." etc.). För de två sista principerna i den andra kategorin har man dock valt att översätta det med "bör".

- Begränsningarna, särskilt tidsgränserna som åläggs avseende f.d. offentliga tjänstemäns aktiviteter, står i proportion till hur allvarlig risken för intressekonflikt är.
- Begränsningarna och förbuden kommuniceras effektivt till alla berörda.
- Myndigheterna, förfarandena och kriterierna för att fatta beslut i enskilda fall, liksom för överklaganden av sådana beslut, är transparenta och effektiva.
- Påföljder vid brott mot reglerna är tydliga och proportionella, kommer i rätt tid, är konsekventa och tillämpas rättvist.
- Systemens effektivitet bedöms regelbundet och uppdateras och anpassas vid behov till nya problem.³²

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

Allmänt

I början av 2012 överlämnade Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) rapporten "Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida" (nedan kallad ESO-rapporten eller rapporten) till Finansdepartementet.³³ Syftet med studien är att synliggöra risken för intressekonflikter i samband med övergångar mellan offentlig och privat sektor och att lämna ett antal förslag till hur de problem som kan uppstå hanteras.

Enligt ESO-rapporten finns två typer av risker med dylika övergångar. Den ena uppstår när den anställde fortfarande arbetar i staten och handlar om risk för otillbörlig påverkan till följd av löfte om en ny anställning. Den andra risken avser situationen när personen lämnat staten och handlar om ett missbruk av information, kunskap eller kontakter med tidigare arbetskamrater vilket i sin tur kan leda till en positiv särbehandling. Utmaningen är att hantera

³² OECD-rapporten s. 42 ff.

³³ Lindström, Eva och Bruun, Niklas, Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:1. Som alltid i ESO-sammanhang svarar författarna själva för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

risken för intressekonflikter mellan å ena sidan den enskildes önskemål och rätt att fritt ta anställning och å andra sidan den offentliga sektorns krav på att säkerställa demokratiska och ekonomiska värden för det allmännas bästa. Ytterst rör det förtroendet för den gemensamma sektorn.³⁴

ESO-rapporten är den enda svenska studien i sitt slag på området. Därför går vi igenom den utförligt. Med tanke på våra direktiv har vi valt att lägga betoningen på vad den säger om framför allt statsråd och statssekreterare. Sågas ska dock att rapporten tar upp även andra grupper som t.ex. generaldirektörer.

Behovet av en reglering

Enligt ESO-rapporten finns det skäl att i förebyggande syfte överväga regler rörande intressekonflikter som kan uppkomma t.ex. när politiker eller tjänstemän inom det offentliga väljer att ta anställning i företag eller i intresseorganisationer. En genomgång av den svenska lagstiftningen visar 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 är dock arbetstagaren föremål för dubbla lojaliteter; å ena sidan bör sekretessförpliktelser och företagshemligheter respekteras, å andra sidan bör arbetstagaren vara lojal mot den nya arbetsgivaren och driva dennes intressen. Att klara den avvägningen är i dag helt upp till den enskilde. Ett problem är vidare att den kunskap den anställda 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.

Därefter diskuteras offentlighetsprincipens betydelse och hänvisas till studier som visar att öppenhet inte självklart kan ses som fundamentalt för att förklara och reducera graden av korruption.

³⁴ ESO-rapporten s. 23.

Undantagen till offentlighetsprincipen är omfattande och det gör att det är viktigt att utveckla andra metoder för att preventivt påverka risken för missbruk eller illojala beteenden.³⁵

Vilka som bör omfattas av karantän

Enligt ESO-rapporten medför restriktioner rörande rörlighet både direkta och indirekta kostnader och de bör därför riktas mot ett begränsat antal funktioner. I grunden handlar det om att skydda staten och det allmänna mot två typer av skador. Det är dels ekonomisk skada, t.ex. till följd av att konkurrensen blir satt ur spel genom att ovidkommande hänsyn tas vid beslutsfattande, dels förtroendeskada. Vad gäller risken för förtroendeskada torde den enligt rapporten i allmänhet vara större på högre beslutsnivåer, såsom bl.a. statssekreterare och statsråd. I de två nämnda grupperna förekommer en inte obetydlig övergång till den privata sektorn. På dessa högre nivåer är enbart misstanken om att någon skulle blivit otillbörligt påverkad skadlig för förtroendet. Detta talar för att restriktioner bör gälla generellt för de högsta beslutsfattarna, medan det på lägre nivåer bör vara mer av individuella lösningar som riktar sig mot enskilda nyckelpersoner. Sammanfattningsvis anses att statsråden och statssekreterarna bör omfattas av en dylik reglering.³⁶

Hur restriktioner ska regleras och vem som prövar

Enligt ESO-rapporten bör en restriktion vid övergång från ett förtroendeuppdrag eller en statlig anställning till en annan uppdragsgivare utformas som en option om att utlösa en karantänsperiod. Med tanke på att kraven på statsråden i övrigt regleras i regeringsformen och att riksdagen kan utkräva ansvar gentemot ett enskilt statsråd genom misstroendeförklaring bör denna option för statsråd regleras i grundlagen. Prövningen bör ske av ett etiskt råd under riksdagen på initiativ av statsministern. Det föreslås att det

³⁵ ESO-rapporten s. 107 ff.

³⁶ ESO-rapporten s. 93 och s. 110 ff. Där diskuteras även bl.a. vad som bör gälla för generaldirektörer. För det redogörs dock inte här.

skulle kunna övervägas om Statsrådsarvodesnämnden skulle kunna ges ett sådant utökat ansvar.

Vad gäller statssekreterarna sägs att villkoren för dessa bör införas i statssekreteraröverenskommelsen. Därtill kommer att deras villkor bör regleras i LOA. Det bör vara regeringen, eller det organ som regeringen delegerar frågan till, som på initiativ av ansvarigt statsråd prövar om en karantän ska utlösas i det enskilda fallet. Eftersom det inte finns någon överklagandemöjlighet för statsråd och statssekreterare vid till- eller avsättning torde det enligt rapporten heller inte finnas skäl för en sådan beträffande karantänsfrågan.³⁷

Anmälningsskyldighet

I ESO-rapporten konstateras att det bl.a. kan upplevas som känsligt för den enskilde att visa att han eller hon är öppen för andra anställningar och att det kan finnas en rädsla för att detta, om den nya anställningen inte blir verklighet, kommer att leda till att han eller hon på något sätt missgynnas. Möjligheterna att införa en anmälningsskyldighet bör dock ändå övervägas. Det är dock inte fråga om en generell anmälningsplikt, utan den bör endast gälla om man söker eller förhandlar om en anställning som skulle kunna innebära en intressekonflikt.³⁸

Sanktioner

Enligt ESO-rapporten är det inte tillräckligt att införa etiska riktlinjer, utan de restriktioner som införs bör medge möjligheter till sanktioner om de bryts. En självklar sanktion är att den tjänsteman som bryter mot en karantänsbestämmelse kan gå miste om sin rätt till lön. För de högsta tjänsterna i staten, såsom bl.a. statsråd och statssekreterare, ska ett brott mot en utlöst karantän kunna beläggas med böter. Även möjligheten med vite nämns. Vad gäller brott mot anmälningsskyldigheten kan lindrigare sanktioner övervägas med exempel från vad som gäller vid otillåten bisyssla, dvs. disciplinpåföljd i form av varning.³⁹

³⁷ ESO-rapporten s. 115.

³⁸ ESO-rapporten s. 117.

³⁹ ESO-rapporten s. 118 f.

Förutsägbarhet och transparens

I ESO-rapporten sägs att det är viktigt att restriktioner som ska gälla i samband med övergång tydligt kommuniceras vid anställningens början. Processen om en karantänsbestämmelse löses ut måste också vara klar och förutsägbar, såväl för den person det gäller som gentemot omvärlden. De intressekonflikter som kan uppstå vid övergång till annan anställning bör uppmärksammas i de etiska riktlinjer som gäller för staten. Såväl beslut att lösa ut karantän som brott mot karantän bör kommuniceras öppet, t.ex. genom publicering på webben. Det konstateras också att det finns ett signalvärde i att införa restriktioner kring övergångar.⁴⁰

Kostnader

De kostnader som kan uppstå till följd av de förslag ESO-rapporten lägger fram är enligt rapporten av såväl direkt som indirekt natur. De direkta kostnadernas storlek beror dels på i vilken utsträckning som karantän kommer att behöva användas, dels på vilka villkor som de som berörs har i dag. Vad gäller statsråd och statssekreterare tror rapporten att det totalt kommer att handla om ett relativt begränsat antal fall där karantän kommer att komma i fråga. Det konstateras också att karantänsbestämmelser, i alla fall på vissa områden, skulle kunna försvåra rekryteringen.⁴¹

3.8 Transparency International

Transparency International är en ideell organisation bestående av ett hundratal nationella avdelningar världen över, däribland i Sverige. Organisationen arbetar med att kartlägga och motverka korruption i alla dess former.⁴² Transparency International presenterar varje år en lista där det rankas hur korrupt olika länders offentliga sektor uppfattas vara. Rankingen (the Corruption Perceptions Index, CPI) bygger på en sammanvägning av olika undersökningar och utvärderingar gjorda av olika institutioner. Länderna poängsätts på en skala

⁴⁰ ESO-rapporten s. 120.

⁴¹ ESO-rapporten s. 121.

⁴² Se <http://www.transparency-se.org/>, senast besökt den 9 december 2016.

mellan 0 och 100, där 0 innebär att ett land uppfattas som väldigt korrumperat, medan 100 innebär att det uppfattas som väldigt "rent". Noteras kan att rankningen inte säger något om hur korrupt ett land egentligen är, utan bara hur det uppfattas. I 2015 års ranking återfinns 168 länder. Sverige hamnar på tredje plats med 89 poäng. Högst i rankingen hamnar Danmark med 91 poäng, följt av Finland med 90 poäng. Norge kommer på femte plats med 87 poäng och Island på trettonde plats med 79 poäng.⁴³

Enligt Transparency International är rörlighet mellan offentlig och privat sektor inte något som ska motverkas, utan snarare är det något som bör kontrolleras. Två typer av risker med övergångar framhålls. Den första typen handlar om att politiker eller tjänstemän i utbyte mot löften om framtida anställningar ger otillbörliga fördelar till en viss sektor, industri eller ett visst företag. Den andra typen handlar om att tidigare offentligt anställda använder sig av konfidentiell eller känslig information (insiderinformation) och tidigare kontaktnät för att därigenom tillskansa sig fördelar för egen del eller för sina nya arbetsgivare i förhandlingar, vid offentlig upphandling och andra interaktioner med den offentliga sektorn.

Enligt Transparency International bör länderna sträva efter att etablera och upprätthålla regler som minskar möjligheterna för intressekonflikter. Länderna bör också överväga att inrätta en obligatorisk "cooling-off period", dvs. någon form av karantän. Samtidigt måste det finnas en balans mellan en reglering av intressekonfliktsproblematiken och att upprätthålla rörligheten mellan de olika sektorerna. En individ har rätt till ekonomisk frihet och lagstiftningen måste respektera detta faktum och uppmuntra en dynamisk, lokal arbetsmarknad. Dessutom måste lagarna anpassas till de enskilda länderna.⁴⁴

Transparency International Sverige har sedan länge förordat övergångsrestriktioner som medel för att säkerställa att politiker och offentligt anställda inte tar ovidkommande hänsyn i sin tjänsteutövning och att intressekonflikter kan undvikas. I ett s.k. positions-papper antaget i mars 2012 anförts att Transparency International Sverige i allt väsentligt står bakom de förslag som lämnas i ESO:s

⁴³ Se <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>, senast besökt den 9 december 2016.

⁴⁴ Transparency International, Regulating the Revolving Door, Working Paper 06/2010, s. 2 ff.

rapport om svängdörrsproblematiken. Transparency International Sverige rekommenderar följande.

- Restriktioner ska införas för nyckelpersoners övergång till näringslivet och intresseorganisationer.
- Som nyckelpersoner ska anses statsråden, statssekreterare, politiskt sakkunniga, vissa kommunala befattningshavare samt andra offentliganställda befattningshavare som utövar eller har utövat betydande inflytande över ett företag eller organisation eller vars övergång annars kan föranleda intressekonflikter.
- För statsråd, statssekreterare och generaldirektörer ska det finnas en generell möjlighet att utlösa en ettårig karantän.
- För andra nyckelpersoner ska det finnas en möjlighet att ingå kollektivavtal eller individuella överenskommelser om karantän.
- En nyckelperson som får erbjudande om anställning eller uppdrag ska underrätta sin överordnade, om anställningen eller uppdraget kan innebära en intressekonflikt. Detsamma gäller om en sådan person söker eller förhandlar om en sådan anställning eller ett sådant uppdrag.
- Dispens från restriktionerna ska kunna beviljas.
- Regeringen och berörda myndigheter bör följa upp ovan nämnda ESO-rapport så att behövliga restriktioner kan införas.⁴⁵

3.9 Seminariet *Låga trösklar för sidbytare* – hot eller möjlighet?

I november 2015 bjöd regeringen in till seminariet *Låga trösklar för sidbytare – hot eller möjlighet?* Seminariet inleddes med ett anförande av civilministern Ardalan Shekarabi där han bl.a. sade att han har för avsikt att tillkalla en kommitté eller särskild utredare som ska få i uppdrag att redovisa förslag över hur en karantänsbestämelse skulle kunna utformas för att passa in i den svenska förvaltningsmodellen. Vidare framgick att civilministern i ett första steg

⁴⁵ Transparency International Sverige, Positionspapper Politikern och offentligt anställdas övergång till näringslivet och intresseorganisationer, antaget i mars 2012.

avser att fokusera på behovet av reglering för politiska befattningshavare som statsråd och statssekreterare.

Därefter följde anföranden av Johan Hirschfeldt, bl.a. f.d. hovrättspresident och Justitiekansler, Yvonne Larssen, avdelningsdirektör, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Norge, Carina Lundberg Markow, ansvarig för ägarstyrning vid Folksam samt Bo Rothstein, professor i statsvetenskap, då vid Göteborgs universitet. Anförandena följdes av en paneldiskussion och avslutades med att åhörarna fick ställa frågor till talarna. Synpunkter som lyftes fram var t.ex. hur en reglering kan se ut, att det gäller att hitta en balans så att regler på området inte hindrar och försvårar rörligheten och att en reglering i sig kanske inte är det viktiga, utan de signaler det sänder att frågorna regleras på något sätt.

4 Statsråds och statssekreterares roller och villkor

I detta kapitel redogör vi för statsråds och statssekreterares respektive roller och under vilka villkor, i form av bl.a. arvode och lön, som de verkar.¹ Kapitlet inleds med ett avsnitt om vad som gäller för statsråd (avsnitt 4.1). I avsnittet behandlas statsrådsuppdragets form, dess innehåll, arvode m.m., avgångsersättning och pensions- och avgångsförmåner. Därefter följer ett avsnitt om statssekreterarnas roll och villkor (avsnitt 4.2). Där redogörs först för anställningens form och därefter statssekreterarrollens innehåll, lön m.m., avgångsförmåner och pensionsförmåner. Avsnittet avslutas med en genomgång av den s.k. statssekreteraröverenskommelsen.

4.1 Statsrådets roll och villkor

4.1.1 Uppdragets form

Statsråden tillsätts av statsministern (6 kap. 1 § regeringsformen). De är inte arbetstagare i arbetsrättslig bemärkelse utan arvoderade uppdragstagare och har inte någon anställningstrygghet. Förklarar riksdagen att statsministern eller något annat statsråd inte har riksdagens förtroende, ska talmannen entlediga statsrådet (6 kap. 7 § första stycket regeringsformen). Uppdraget upphör också om statsministern entledigas eller dör (6 kap. 9 § regeringsformen). Även statsministern kan när som helst entlediga ett statsråd.

¹ Stora delar av kapitlet är hämtat från utredningens tidigare betänkande SOU 2016:20.

4.1.2 Närmare om statsrådsuppdragets innehåll

Regeringen styr Sverige genom kollektiva beslut. Vart och ett av statsråden svarar både för sitt eget område och för helheten. Statsrådet är departementets och regeringens ansikte utåt och befinner sig ofta på uppdrag utanför departementets och Regeringskansliets väggar. Hans eller hennes utrymme för att ägna sig åt Regeringskansliets och det egna departementets inre liv är begränsat.

Statsrådets arbetsuppgifter varierar både mellan olika statsråd och för samma statsråd från dag till annan. Utformningen av det enskilda statsrådets portfölj har naturligtvis betydelse för hur hans eller hennes arbetsuppgifter ser ut. Därtill kommer vissa uppgifter som är gemensamma för alla statsråd.

En sådan uppgift är de *regeringssammanträden* som hålls varje vecka och där regeringsärendena avgörs. Vid sammanträdena fattas de beslut som mejslats fram vid den s.k. gemensamma beredningen mellan statsråden och deras departement. Besluten kan handla om t.ex. förslag till riksdagen, remisser till Lagrådet, utnämning av myndighetschefer eller allehanda beslut i ekonomiska angelägenheter. Sammanträdena går som regel fort eftersom enbart färdigberedda ärenden där enighet uppnåtts hanteras. Antalet ärenden varierar kraftigt mellan olika statsråds ansvarsområden – somliga har många ärenden medan andra har färre. Vid regeringssammanträdena är departementschefen föredragande i de ärenden som hör till hans eller hennes departement (7 kap. 5 § första meningen regeringsformen). Med uppgiften att föredra ett regeringsärende följer också ansvaret för ärendets beredning (14 § förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet). Statsministern kan dock förordna att ett ärende eller en grupp av ärenden som hör till ett visst departement ska föredras av ett annat statsråd än departementschefen (7 kap. 5 § andra meningen regeringsformen). Ett sådant förordnande brukar kallas för § 5-förordnande. Förordnandet innebär inte bara ett ansvar för föredragningen utan också ett ansvar för beredningen av de ärenden som omfattas av förordnandet (14 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet).

Det är således alltid ett av statsråden som har huvudansvaret för och som föredrar varje ärende. Alla de övriga vid regeringssammanträdet närvarande statsråden deltar dock i besluten. Statsråden ska dessutom under den gemensamma beredningen se till att det egna

ansvarsområdets intressen beaktas vid beredningen av andra statsråds ärenden. Det förekommer visserligen ärenden och beslut som rör bara en sektor, men varje ärende av någon beskaffenhet rör flera statsråds områden. Därför är det kollektiva beslutsfattandet en stor och viktig styrka.

Varje vecka hålls det också, i omedelbar anslutning till regerings-sammanträdet, s.k. *allmän beredning* där statsråden deltar. Det är ett fritt meningsutbyte mellan statsråden om aktuella frågor. Inga formella beslut fattas vid denna beredning, utan den får ses som en grund för regeringens politik och för den fortsatta beredningen av olika frågor och ärenden. Föredragande är nästan alltid något statsråd.

Veckans regeringssammanträde förbereds genom statsrådets *veckoberedning*. Statssekreteraren närvarar oftast vid denna beredning, likaså ansvarig opolitisk chefstjänsteman. Vid beredningen föredrar tjänstemännen de ärenden som ska anmälas för beslut till regeringssammanträde. Vid veckoberedningen kan också ärenden från andra departement tas upp när de ska föranleda synpunkter från det egna statsrådet inom ramen för den gemensamma beredningen. Sådana ärenden kan även leda till överläggningar med ett eller flera andra statsråd.

Därtill har statsråden tät kontakt med *riksdagen*. De presenterar förslag, deltar i debatter och svarar på interpellationer. Varje vecka då riksdagsarbetet pågår håller partigrupperna möten. Statsråden förväntas delta i det egna partiets möte. Dessutom förekommer möten mellan statsråden och de egna utskottsgrupperna. Vid en koalitionsregering vidgas emellanåt kretsarna.

Ett statsråd deltar också i många externa engagemang. Det kan vara t.ex. EU-möten och andra bi- eller multilaterala internationella aktiviteter, besök på myndigheter som statsrådet har ett ansvar för, besök och medverkan vid olika aktiviteter med anknytning till statsrådets ansvarsområde eller partiarrangemang i olika delar av landet.

4.1.3 Arvode m.m.

Arvodesbeloppet per månad är för närvarande 164 000 kronor för statsministern och 130 000 kronor för övriga statsråd. Det är Statsrådsarvodesnämnden som fastställer storleken på arvoden. Senast

beloppen ändrades var per den 1 juli 2016. Om ett statsråd inte kan fullgöra sitt uppdrag på grund av sjukdom, ska avdrag göras på statsrådets arvode och sådan avlöningsförstärkning som avses i 6 § lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. (arvodeslagen). Hur stort avdraget ska vara och hur det ska beräknas anges närmare i 2 § arvodeslagen.² Statsråd har inte någon formell rätt till föräldraledighet. I ett av oss i mars 2016 överlämnat betänkande visar vi dock tre modeller som kan användas som stöd för hur ett statsråds frånvaro i en eller annan grad för att vara hemma med sitt barn kan se ut.³

Ett statsråd kan ha rätt till ersättning för ökade levnadskostnader.⁴ Det krävs då att statsrådet har längre färdväg än 70 kilometer från bostaden på hemorten till arbetet i Regeringskansliet och att vissa förutsättningar för avdrag i inkomstskattelagen (1999:1229) är uppfyllda (6 § arvodeslagen). Ersättningen utgörs av s.k. avlöningsförstärkning med 4 400 kronor per månad, ersättning för logikostnad med högst 8 000 kronor per månad samt reskostnadsersättning för resor mellan Stockholm och hemorten med högst en hemresa per vecka. Statsråden bestämmer själva färdmedel för hemresorna. Ersättningarna är skattepliktiga. Uppdrag som statsråd ska enligt inkomstskattelagen behandlas som tillfälligt arbete på annan ort (12 kap. 18 § andra stycket inkomstskattelagen). Om övriga krav i 12 kap. inkomstskattelagen är uppfyllda, kan Skatteverket medge avdrag för ökade levnadskostnader.

Statsråd får inte traktamente och förrättningstillägg vid resor. De har dock rätt till ersättning för eventuella egna resekostnader och i vissa fall även bilersättning och biltillägg. Ett statsråd som är ledamot av riksdagen har dessutom rätt till sådan ersättning vid resor mellan Stockholm och den valkrets som han eller hon representerar i riksdagen (5 och 8 §§ arvodeslagen).

Ett statsråd har även rätt till t.ex. nyttjande av säkerhetsbil.

² Bestämmelsen innebär följande. Under de första fjorton dagarna av en sjukperiod görs avdrag enligt de bestämmelser som gäller för tjänstemännen i Regeringskansliet, dvs. ingen sjuklön utbetalas den första sjukdagen, dag 2–14 betalar Regeringskansliet sjuklön och läkarintyg krävs från och med sjukdag 8. Avdraget per dag därefter är 15 procent för den femtonde till och med den nittionde dagen samt 25 procent för de därpå följande dagarna. Avdraget ska beräknas på grundval av arvudet och avlöningsförstärkningen delat med antalet dagar i månaden.

³ SOU 2016:20 Föräldraledighet för statsråd?

⁴ Se beslut av Regeringskansliet den 13 oktober 2006 om ersättning till statsråd, statssekreterare och politiskt sakkunniga för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete på annan ort eller dubbel bosättning, ändrat genom beslut den 21 december 2011.

4.1.4 Avgångsersättning

Ett statsråd som lämnar sin befattning har rätt till avgångsersättning. Sådan ersättning beslutas av Statsrådsarvodesnämnden (1 § andra stycket arvodeslagen). Nämnden har fastställt riktlinjer för avgångsersättningen. Av riktlinjerna framgår i huvudsak följande.

- Statsråd som lämnar sitt uppdrag som statsråd får avgångsersättning under ett år.
- Avgångsersättningen lämnas med samma belopp som statsrådet fick i arvode vid avgången.
- Om det finns särskilda skäl, kan avgångsersättning lämnas under längre eller kortare tid än ett år eller begränsas till beloppet.
- Ersättningen minskas med vad det förutvarande statsrådet uppbär i ersättning med anledning av anställning, uppdrag eller annan jämförlig verksamhet i enlighet med vad som närmare anges i 10 § andra stycket 1, 2, 3 och 5 förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning⁵, inkomst som inte beskattas i Sverige och har rätt att uppbära i pension eller liknande.
- Ersättningen minskas inte för arvoden av tillfällig natur, såsom arvoden för tidningsartiklar eller föredrag, om dessa inkomster sammantagna under den tid som ersättningen betalas understiger 22 000 kronor.⁶

För att avgångsersättning ska betalas ut krävs en ansökan av statsrådet. Avgångsersättningen räknas som pensionsgrundande inkomst för allmän pension, men inte för tjänstepension. Den är inte sjukpenninggrundande.

⁵ Förordningen upphävdes den 1 januari 2017 och ersattes då av förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer. Statsrådsarvodesnämnden har dock ännu inte uppdaterat sina riktlinjer.

⁶ Riktlinjer beslutade av Statsrådsarvodesnämnden i protokoll från den 21 oktober 2014.

4.1.5 Pensions- och avgångsförmåner

Ett statsråd har rätt till vissa pensions- och avgångsförmåner.⁷ Dessa beslutas av Statens tjänstepensionsverk, SPV. Förmånerna utgörs av

- inkomstgaranti för tid före 65 års ålder,
- avgiftsbestämda pensionsförmåner i form av individuell ålderspension och kompletterande ålderspension,
- förmånsbestämda pensionsförmåner i form av ålderspension, sjukpension, efterlevandepension samt intjänad pension (fribrev).

Pensionens storlek är beroende av antalet tjänsteår och pensionsunderlagets (dvs. lönen/arvodet) storlek. Ett statsråd har även rätt till allmänna lagstadgade pensionsförmåner i form av inkomstpension, premiepension och i vissa fall tilläggspension.

4.2 Statssekreterarnas roll och villkor

4.2.1 Anställningens form

Det är regeringen som beslutar om anställning i Regeringskansliet av statssekreterarna och fastställer deras lön (34 § första stycket och 35 § första stycket förordningen med instruktion för Regeringskansliet). Statssekreterarna är arbetstagare i Regeringskansliet och omfattas av den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen, bl.a. lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA). Eftersom statssekreterare lyder under det s.k. frikretsavtalet får regeringen besluta om tillämpningen av eller avsteg från gällande kollektivavtal om avlöningsförmåner m.m. för de i avtalet angivna anställningarna utan att iaktta vissa bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.⁸

⁷ För närmare reglering av avgångsförmånerna, se förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer, förordningen (2016:1022) om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd samt pensionsavtalen för arbetstagare hos staten.

⁸ Se avtal om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl., gällande från och med den 1 januari 2011. De kollektivavtal som gäller är Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S, Villkorsavtal mellan Arbetsgivarverket och OFR/S,P,O samt Villkorsavtal mellan Arbetsgivarverket och SEKO.

För statssekreterare gäller dessutom den s.k. statssekreteraröverenskommelsen. Den redogör vi för i avsnitt 4.2.6 Av den följer bl.a. att en statssekreterare är skyldig att omedelbart begära sitt entledigande när det statsråd som statssekreteraren är knuten till avgår.

4.2.2 Närmare om statssekreterarrollens innehåll

Statssekreterarnas uppgifter är i viss mån författningsreglerade. I 23 § förordningen med instruktion för Regeringskansliet sägs att statssekreteraren är den som närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet leder arbetet inom departementet. Han eller hon har till uppgift att främst svara för planering och samordning i departementet och i förhållande till andra samhällsorgan samt vaka över att arbetet bedrivs i överensstämmelse med planeringen. Statssekreterarens verksamhet riktar sig således inåt, mot det egna departementet, i betydligt högre grad än statsrådets. Det ankommer på statssekreteraren att inom de ramar regeringen angett och enligt statsrådets anvisningar mer handfast se till att politiken förverkligas. Betonas ska att statssekreteraren är ett verktyg för hela regeringen. Han eller hon är förvisso knuten till ett visst statsråd men har även ett ansvar för genomförandet av regeringens politik som helhet.

En stor del av statssekreterarens tid ägnas åt att överlägga och förhandla med kollegor i andra departement och i Statsrådsberedningen. En annan viktig uppgift är att sköta relationerna till de myndigheter som finns under departementet och hålla löpande kontakter med myndighetscheferna. Omfattningen av denna uppgift beror naturligtvis på vilka och hur många myndigheter det rör sig om och hur mycket kontakt detta kräver.

4.2.3 Lön m.m.

Lönen för statsministerns statssekreterare är 107 400 kronor per månad och för övriga statssekreterare 96 400 kronor per månad. Senast beloppen ändrades var per den 1 oktober 2015.⁹ Vid sjukdom

⁹ Vid tidpunkten för tryckningen av betänkandet var det känt att en revision av statssekreterarnas löner ska ske, dock inte vilka de nya lönerna blir.

gäller samma regler för avdrag på lönen som för andra tjänstemän i Regeringskansliet.¹⁰ Statssekreterare har en formell möjlighet att vara föräldralediga och har då rätt till föräldralön på samma sätt som andra tjänstemän som är anställda i Regeringskansliet.¹¹

Statssekreterare som har längre färdväg än 70 kilometer från bostaden på hemorten till arbetet i Regeringskansliet och som även skaffar bostad på arbetsorten har, om förutsättningarna för avdrag i inkomstskattelagen är uppfyllda, rätt till avlösningsförstärkning med 4 400 kronor per månad, ersättning för bostadskostnad med högst 4 000 kronor per månad och ersättning för kostnader för högst en hemresa per vecka i reguljär trafik.¹² Ersättningarna är skattepliktiga. Om kraven i 12 kap. inkomstskattelagen är uppfyllda, kan Skatteverket medge avdrag för ökade levnadskostnader.

4.2.4 Avgångsförmåner

Statssekreterarnas avgångsförmåner regleras i den s.k. statssekreteraröverenskommelsen. Den redogör vi för i avsnitt 4.2.6.

4.2.5 Pensionsförmåner

Statssekreterare lyder i allmänhet under pensionsavtalen för arbetstagare hos staten. Utöver detta tillkommer allmänna pensionsförmåner i form av inkomstpension och premiepension och i förekommande fall tilläggspension enligt socialförsäkringsbalken (2010:110).

¹⁰ Reglerna innebär följande. Vid sjukfrånvaro tillämpas en karensdag, dvs. ingen sjuklön utbetalas den första sjukdagen. Dag 2–14 betalar Regeringskansliet sjuklön. Läkarintyg krävs från och med sjukdag 8. Från och med sjukdag 15 betalar Försäkringskassan ut sjukpenning och Regeringskansliet gör sjukavdrag.

¹¹ Föräldralönens storlek är 10 procent av löneunderlaget på lönedelar upp till basbeloppstaket. På lönedelar som överstiger basbeloppstaket är föräldralönen 90 procent av löneunderlaget. I normalfallet innebär det att den anställda får 90 procent av lönen vid uttag av hel föräldraledighet med full föräldralön och hel föräldrapenning från Försäkringskassan.

¹² Se beslut av Regeringskansliet den 13 oktober 2006 om ersättning till statsråd, statssekreterare och politiskt sakkunniga för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete på annan ort eller dubbel bosättning, ändrat genom beslut den 21 december 2011.

4.2.6 Statssekreteraröverenskommelsen

Statssekreteraröverenskommelsen slöts mellan de sju dåvarande riksdagspartierna hösten 1994. Överenskommelsen innebär i korthet följande.

Vid ett regeringsskifte ska statssekreterarna omedelbart efter den nya regeringens tillträde begära sitt entledigande från anställningen som statssekreterare. De ska dessutom begära entledigande från sådana uppdrag som ordförande eller ledamot i organ med statlig anknytning, t.ex. utredningar, styrelser för verk, institutioner eller företag, som har direkt samband med tjänstgöringen som statssekreterare. En statssekreterare är också skyldig att omedelbart begära sitt entledigande när det statsråd som statssekreteraren är knuten till avgår. I de uppräknade fallen, samt i det fall en statssekreterare entledigas utan att han eller hon själv har begärt det, ska en statssekreterare som omedelbart före tillträdet innehaft anställning som generaldirektör eller annan sådan anställning som avses i bilaga A till förordningen (1991:1160) om förordnandepension m.m. erbjudas ny anställning med motsvarande villkor när anställningen som statssekreterare upphör. Lönen i den nya anställningen ska inte understiga den lön som han eller hon hade vid avgången från anställningen som generaldirektör eller från annan anställning som avses i bilaga A till den nämnda förordningen.

Har statssekreteraren inte haft någon dylik anställning, har han eller hon i stället rätt till avgångsvederlag. Avgångsvederlaget beslutas av regeringen och motsvarar månadslönen vid avgångstillfället i högst 24 månader. Om en statssekreterare har varit anställd kortare tid än 12 månader, utbetalas avgångsvederlaget i högst 12 månader. Vidare ska avgångsvederlaget minskas dels med inkomst av ny anställning eller annat förvärvsarbete under vederlagsperioden, dels med vad den förutvarande statssekreteraren får eller har rätt att få i pension och liknande. Den som varit tjänstledig från en tidigare anställning och som inte återgår till sin tidigare anställning och inte heller får någon annan anställning eller något annat förvärvsarbete har rätt till avgångsvederlag endast om särskilda skäl talar mot att han eller hon återgår till sin tidigare anställning.¹³

¹³ Se regeringens skrivelse 1994/95:225, Förmåner för statssekreterare vid regeringsskiften.

Avgångsvederlaget räknas som pensionsgrundande inkomst för allmän pension, men inte för tjänstepension. Det är inte sjukpenninggrundande.¹⁴

¹⁴ Information för politiker i Regeringskansliet, handbok utgiven av Regeringskansliets förvaltningsavdelning, hösten 2014.

5 Befintlig reglering för statsråd och statssekreterare

I det här kapitlet går vi igenom de förpliktelser och begränsningar som gäller för statsråd och statssekreterare. Kapitlet inleds med ett avsnitt (avsnitt 5.1) rörande statsråden där vi i tur och ordning redogör för vad som gäller beträffande bisysslor, jäv, brott i utövningen av statsrådsuppdraget, tjänstefel, sekretess m.m., tagande och givande av muta, insiderhandel, innehav av finansiella instrument, engagemangslistan samt etiska riktlinjer m.m. I avsnittet därefter (avsnitt 5.2) görs en liknande genomgång rörande statssekreterarna. Till skillnad mot för statsråden gäller dock för statssekreterarnas del lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

Eftersom många av de regler som gäller är desamma för statsråd och statssekreterare hänvisas i avsnittet om statssekreterare i stor utsträckning till redogörelsen som avser statsråden.

5.1 Statsråd

5.1.1 Bisysslor

Enligt 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen får ett statsråd inte inneha någon anställning. Han eller hon får inte heller inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne. I förarbetena till bestämmelsen uttalar departementschefen att man kan ifrågasätta behovet av föreskrifter om att statsråd inte får utöva tjänst eller inneha uppdrag av visst slag m.m. och motiverar detta med att det uppenbarligen i högsta grad ligger i regeringens eget intresse att dess medlemmar har sådana egenskaper att de tillvinner sig förtroende i riksdagen och hos allmänheten. Departementschefen bestrider emellertid inte att be-

stämmelser av denna art kan ha ett värde. Bestämmelsernas syfte är i första hand att värna om statsrådets integritet, men de kan också motiveras av önskemålet att statsråd inte ska splittra sina krafter. Det får enligt departementschefen bedömas från fall till fall om det rubbar förtroendet för ett statsråd att inneha ett visst uppdrag eller utöva en viss verksamhet. I allmänhet torde gälla att det är olämpligt att ett statsråd har uppdrag inom bolag, förening eller inrättning vars verksamhet har huvudsakligen ekonomiskt syfte. Att undantagslöst upprätthålla en sådan regel låter sig emellertid inte göras. Å andra sidan kan också innehav av uppdrag av annat slag ha menlig inverkan på förtroendet för den som utövar statsråds tjänst.¹

Konstitutionsutskottet har framhållit att regeringsformen inte innehåller något uttryckligt stadgande om statsministerns ansvar för att statsråden uppfyller kraven i 6 kap. 2 § regeringsformen. Statsministern är emellertid den som enligt regeringsformen tillsätter övriga statsråd, och han eller hon har även rätt att entlediga ett statsråd både på statsrådets egen begäran och i annat fall. Det ankommer således enligt utskottets mening på statsministern att innan ett statsråd utnämns ta reda på att inga sådana omständigheter som avses med 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen föreligger.²

Statsministerns ansvar betonas även av den s.k. Etikkommittén som regeringen tillkallade i oktober 1991. Kommittén överlämnade i november 1993 promemorian Intressekonflikter för statsråd. Promemorian behandlar i huvudsak rätten för statsråd att inneha bissysslor m.m., jäv vid behandlingen av regeringsärenden, riktlinjer för statsråds förmögenhetsförvaltning och gåvor till statsråd. Promemorian blev föremål för allmän beredning inom den dåvarande regeringen. I promemorian anförs bl.a. att statsministerns ansvar aktualiseras närmast vid regeringsbildningen eller vid ändringar i regeringens sammansättning men gäller också under regeringens bestånd. Enligt Etikkommittén går ansvaret för statsministern ut på att i möjligaste mån förebygga uppkomsten av intressekonflikter och jävssituationer i regeringsarbetet. För sådant ändamål kan exempelvis ifrågakomma att statsministern uppställer som villkor

¹ Prop. 1973:90, s. 283 f. Före 2011 utgjorde paragrafen 6 kap. 9 § regeringsformen. I den paragrafen angavs att statsråd inte fick "utöva allmän eller enskild tjänst" vilket ändrades till "inneha anställning" 2011. Ändringen var endast språklig, se prop. 2009/10:80 s. 265.

² Bet. 1978/79:KU30 s. 37 samt bet. 1992/93:KU30 s. 52.

för utnämningen till statsråd att en statsråds kandidat avstår från bisyssla eller upphör med annan verksamhet som inte kan anses vara tillåten för medlem av regeringen.³

5.1.2 Jäv

Frågor om jäv regleras i förvaltningslagen (1986:223). I dess 11 § räknas upp i vilka fall den som ska handlägga ett ärende är jävig. Av bestämmelsen framgår att så är fallet bl.a. om saken angår personen i fråga eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom eller henne. Det finns också en general-klausul, dvs. en bestämmelse om att jäv föreligger om det utöver de situationer som räknas upp i lagen finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till opartiskheten hos den som ska handlägga ärendet. Vidare sägs att från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Enligt 12 § första stycket förvaltningslagen får den som är jävig inte handlägga ärendet. Han eller hon får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov.

Förvaltningslagen gäller formellt inte vid handläggningen av *regeringsärenden*, dvs. sådana ärenden som beslutas vid ett regerings-sammanträde. Konstitutionsutskottet har dock vid flera tillfällen uttalat att det är mycket viktigt att bestämmelserna om jäv följs i Regeringskansliet.⁴ I praxis brukar också regeringsärenden ändå i möjligaste mån handläggas enligt förvaltningslagens bestämmelser vilket också förutsattes i förarbetena till förvaltningslagen.⁵ I Statsrådsberedningens promemoria SB PM 1987:2 (reviderad 1998-06-30) Jäv och bisysslor i tjänsten som statsråd sägs bl.a. att om någon av de

³ Det bestämdes att en arbetsgrupp inom regeringen skulle bereda de frågor som togs upp i promemorian närmare och därefter redovisa arbetet för statsministern och övriga statsråd. Gruppen utarbetade ett utkast till slutsatser varefter regeringen i mars 1994 lät teckna ned vissa kommentarer, Etikfrågor i regeringsarbetet, som vägledning för statsråd vid bedömningen av etiska frågor i regeringsarbetet. En sammanfattning av promemorian från 1993 kan hittas i regeringens skrivelse 1996/97:56 Intressekonflikter för statsråd. I skrivelsen redovisar den dåvarande regeringen resultatet av sina strävanden att utveckla rutiner som säkerställer att statsråds förmögenhetsinnehav eller engagemang i andra verksamheter inte leder till intressekonflikter, insiderproblem eller jäv i uppdraget som statsråd.

⁴ Se t.ex. bet. 2004/05:KU20 s. 122 och bet. 2008/09:KU20 s. 304.

⁵ Prop. 1985/86:80 s. 57. Se även t.ex. bet. 2009/10:KU20 s. 117 ff. samt Statsrådsberedningens promemoria SB PM 1987:2 (reviderad 1998-06-30) Jäv och bisysslor i tjänsten som statsråd s. 4.

situationer som beskrivs i 11 § förvaltningslagen gäller för statsråd, så bör sådant statsråd inte delta i avgörandet av regeringsärende och att, om tvekan råder om en i 11 § beskriven situation föreligger, denna tvekan bör leda till att statsrådet avstår från att delta i avgörandet.⁶ Av en redogörelse för arbetet inom Regeringskansliet med jävsfrågor gjord av rättschefen i Statsrådsberedningen vid en utfrågning inför konstitutionsutskottet, redovisad i ett granskningsärende 2007, framgår också att förvaltningslagens jävsbestämmelser tillämpas analogt. Vidare framförde rättschefen vid utfrågningen att expeditions- och rättscheferna har tillgång till den samlade förteckningen över samtliga statsråds värdepappersinnehav (se mer om den i avsnitt 5.1.8). Prövningen av jäv i ett ärende påbörjas därför när beredningen av ärendet börjar. Inför regeringssammanträdena lämnar alla departement sina ärendeförteckningar till Statsrådsberedningen. Rättschefen går sedan igenom alla ärendeförteckningar och jämför dem med innehavsförteckningen för att ytterligare säkerställa att jävsfrågor beaktas, men det är sällan frågan om jäv dyker upp först i detta läge.⁷ Enligt uppgift från den nuvarande rättschefen gäller dessa rutiner i allt väsentligt även i dag.

Utöver regeringsärenden finns även s.k. *regeringskansliärenden* som avgörs av ett enskilt statsråd eller en tjänsteman.⁸ För sådana ärenden är förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. jäv direkt tillämpliga.

⁶ Statsrådsberedningens promemoria SB PM 1987:2 (reviderad 1998-06-30) Jäv och bisysslor i tjänsten som statsråd s. 1.

⁷ Bet. 2006/07:KU20 s. 58.

⁸ Huvudregeln är att alla ärenden som kommer in till Regeringskansliet eller som initieras där är regeringsärenden. Att ett ärende kan avgöras som ett regeringskansliärende framgår oftast av en bestämmelse i lag eller annan författning. Vidare förekommer att Regeringskansliet, ett departement eller ett statsråd har getts egen beslutanderätt efter bemyndigande av regeringen. Vanligt förekommande är även att regeringen bemyndigar statsråd att tillkalla särskilda utredare och ledamöter i kommittéer och beslutar om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren eller kommittén. När beslutanderätten tillskrivs en enskild befattningshavare i Regeringskansliet är det förstås denna befattningshavare som äger att fatta beslut i ärendet. I de fall beslutanderätten tillskrivs ett särskilt departement, är det chefen för det aktuella departementet som är behörig att fatta beslut. I övrigt framgår det av förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet samt Regeringskansliets och de olika departementens arbetsordningar vem som har beslutanderätt i ett visst ärende, se bet. 2006/07:KU10 s. 25 ff.

5.1.3 Allmänt om brott i utövningen av statsrådsuppdraget

Vid åtal för brott som i utövningen av uppdraget har begåtts av ett statsråd gäller enligt 20 kap. 5 § fjärde stycket brottsbalken särskilda bestämmelser. Dessa särskilda bestämmelser återfinns i 13 kap. 3 § regeringsformen. Där sägs att den som är eller har varit statsråd får dömas för brott i utövningen av statsrådstjänsten endast om han eller hon genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Vidare anges att åtal beslutas av konstitutionsutskottet och prövas av Högsta domstolen.

Bestämmelsen i 20 kap. 5 § fjärde stycket brottsbalken är alltså inte någon självständig straffbestämmelse. I förarbetena till lagstiftningen sägs att de gärningar som bör bli föremål för en särskild prövning i enlighet med bestämmelsen endast är sådana som ingår som led i själva utövningen av statsrådstjänsten och som alltså kan tänkas vara styrda av politiska motiv och värderingar.⁹ Som exempel nämner Grundlagsberedningen brott mot staten såsom uppror, högförräderi och krigsanstiftan. Brott såsom tagande av muta och brott mot tystnadsplikt torde dock enligt Grundlagsberedningen knappast bli förövade genom ett handlande i tjänsten och skulle därför som regel falla utanför.¹⁰

5.1.4 Tjänstefel

I 20 kap. 1 § brottsbalken finns en bestämmelse rörande tjänstefel. Enligt bestämmelsens första stycke ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Påföljden är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, ska det dömas för grovt tjänstefel till fängelse i högst sex år. Om gärningen är att anse som ringa, ska dock inte dömas till ansvar. Den omständigheten att anställningen har upphört saknar betydelse vid prövningen av om en straffbar gärning begåtts, men detta kan få betydelse vid bestämningen av påföljd.¹¹

⁹ Prop. 1973:90 s. 423.

¹⁰ SOU 1972:15 s. 206.

¹¹ Som vi har redogjort för ovan (se avsnitt 4.1.1) är statsråd inte arbetstagare i arbetsrättslig bemärkelse utan arvoderade uppdragstagare. När vi i de följande avsnitten rörande statsråd talar om "anställning" menar vi, om inte annat anges, uppdraget som statsråd.

5.1.5 Sekretess m.m.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (1 kap. 1 § andra stycket OSL). Förbud att röja eller utnyttja en sekretessbelagd uppgift gäller för den som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt, eller på annan liknande grund (2 kap. 1 § andra stycket OSL). En befattningshavare är skyldig att iaktta sekretess också sedan han eller hon lämnat sin befattning. Förbudet är straffsanktionerat genom 20 kap. 3 § brottsbalken, och den som bryter mot det döms för brott mot tystnadsplikt.¹² Påföljden är böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

I 19 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse. Enligt 19 kap. 1 § OSL gäller sekretess i en myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftsförhållanden, om det kan antas att någon som bedriver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och där det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision. I 19 kap. 3 § OSL finns särskilt stadgat om sekretess för uppgifter som hänförs sig till offentlig upphandling eller till transaktioner i vilka det offentliga är part.

I sammanhanget ska även nämnas lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter som kan förhindra att statliga eller delvis statliga företags affärshemligheter sprids vidare vid övergångar. Lagens be-

¹² I 20 kap. 3 § brottsbalken sägs att "Röjer någon uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömes till böter. I ringa fall skall dock ej dömas till ansvar." Noteras kan att bestämmelsen avser brott mot lagstadgad tystnadsplikt. Brott mot avtalad tystnadsplikt är inte någon straffbelagd gärning. Däremot kan civilrättsliga sanktioner i form av skadeståndsskyldighet m.m. komma i fråga då skyldigheten eftersätts i dessa fall.

stämmelser är gemensamma för statliga och andra företag.¹³ Med företagshemlighet avses enligt 1 § första stycket nämnda lag sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende. Enligt 7 § samma lag ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos arbetsgivaren som han fått del av i sin anställning under sådana förhållanden att han insåg eller borde ha insett att han inte fick avslöja den ersätta den skada som uppkommer genom hans förfarande. Arbetstagarens skadeståndsskyldighet är dock begränsad efter det att anställningen har avslutats. Om en företagshemlighet röjs eller utnyttjas efter det att anställningen upphört, gäller skadeståndsansvaret enligt den nämnda bestämmelsen endast om det finns synnerliga skäl. Lagen innehåller även en bestämmelse om förbud mot företagsspioneri, se 3 § nämnda lag. För den redogörs dock inte här. Inte heller redogör vi för bestämmelsen i 10 kap. 7 § brottsbalken om ansvar för trolöshet mot huvudman som också ingår i skyddet för företagshemligheter.

Eftersom det i OSL anges uttömmande för vilka uppgifter i offentlig verksamhet sekretess kan föreligga är det OSL och inte lagen om skydd för företagshemligheter som ytterst anger området för företagshemligheter i offentlig näringsverksamhet. Regler om skydd för uppgifter om myndigheters verksamhet av den art som lagen om skydd för företagshemligheter avser ges främst i 19 kap. OSL.¹⁴

5.1.6 Tagande och givande av muta

I 10 kap. 5 a § brottsbalken finns en bestämmelse rörande tagande av muta. Enligt dess första och tredje stycke döms den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen

¹³ Se bet. 2002/03:KU30 s. 120 f. I prop. 1987/88:155 s. 34 f. sägs att begreppet näringsidkare ska fattas i vidsträckt bemärkelse och inbegriper varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art, oavsett om verksamheten är inriktad på vinst eller ej. Detta innebär enligt förarbetena att inte bara privata företag utan också de affärsdrivande verken, är näringsidkare i lagens bemärkelse.

¹⁴ Fahlbeck, Reinhold, Lagen om skydd för företagshemligheter – En kommentar och rättsöversikt, 3:e uppl., Norstedts Juridik, 2013, s. 62.

eller uppdraget för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år. Detta gäller också den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv.

Bestämmelser rörande givande av muta återfinns i 10 kap. 5 b § brottsbalken. Där sägs att den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån i fall som avses i 5 a § döms för givande av muta till böter eller fängelse i högst två år.

Om ett brott som avses i 10 kap. 5 a eller 5 b §§ brottsbalken är att anse som grovt, döms enligt 10 kap. 5 c § samma lag för grovt tagande av muta eller grovt givande av muta till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen innefattat missbruk av eller angrepp på särskilt ansvarsfull ställning, avsett betydande värde eller ingått i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art.

5.1.7 Insiderhandel

I lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument finns bestämmelser om insiderbrott. Enligt 1 § 1 nämnda lag förstås med insiderinformation information om en icke offentliggjord eller inte allmänt känd omständighet som är ägnad att väsentligt påverka priset på finansiella instrument. Av lagens 2 § följer att det är förbjudet för den som har insiderinformation att använda informationen i handel med sådana finansiella instrument som informationen rör. Brott mot bestämmelsen kan, vid grova fall, ge fängelse i som högst fyra år. I 7 § nämnda lag finns ett förbud mot att uppsåtligt röja insiderinformation, om inte röjandet sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst eller om informationen blir allmänt känd samtidigt med att den röjs. Vidare är det enligt 8 § samma lag förbjudet att förfara på ett sätt som otillbörligen påverkar marknadspriset eller andra villkor för handeln med finansiella instrument eller på annat sätt vilseleder köpare eller säljare av sådana instrument. I Statsrådsberedningens promemoria SB 2014:4 Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument redogörs närmare för bl.a. vad insiderinformationen kan

avse. I promemorian sägs att i princip varje anställd i Regeringskansliet kan komma att ha insiderinformation.¹⁵

5.1.8 Innehav av finansiella instrument

För att underlätta tillämpningen av insiderlagstiftningen finns i lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument bestämmelser om anmälningsskyldighet rörande innehav av finansiella instrument och förändringar i innehavet. Regeringen har beslutat att Regeringskansliet i enlighet med 11 § nämnda lag ska föra en förteckning över innehav av finansiella instrument avseende vissa grupper.¹⁶ Som en följd av det ska såväl statsråd som statssekreterare anmäla innehav av finansiella instrument. Innehavet sammanställs sedan av Statsrådsberedningen i en förteckning för vardera gruppen.

Sekretess gäller enligt 32 kap. 6 § OSL för uppgifter som har lämnats till följd av ett särskilt beslut enligt 11 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör lider skada eller men. Statsråden och statssekreterarna har dock eftergett sekretessen för sina innehav.

Närstående till statsråden och statssekreterarna omfattas inte av anmälningsskyldigheten enligt lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Statsråden har dock kommit överens om att de ska anmäla även närståendes innehav av finansiella instrument. Som närstående räknas makar, sambor, registrerade partner och minderåriga barn. En anmälan om närståendes innehav sker på samma sätt som för det egna innehavet. Uppgifter om närståendes innehav omfattas av sekretess enligt 32 kap. 6 § OSL.

Ytterligare information om anmälningsskyldigheten finns i Statsrådsberedningens promemoria SB PM 2014:4 Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument. Av promemorian framgår att anmälningsskyldigheten inte omfattar finansiella instrument som pensionssparare eller försäkrade indirekt

¹⁵ Statsrådsberedningens promemoria SB 2014:4 Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument s. 3 f.

¹⁶ Se regeringsbeslut den 24 oktober 2014 rörande förteckning över innehav av finansiella instrument hos regeringen och Regeringskansliet.

förfogar över i premiepensionssystemet, i tjänstepensionsförsäkringar eller i privata frivilliga försäkringar där t.ex. ett försäkringsbolag formellt sett innehar instrumenten. Där sägs även att anmälan ska ske så snart som möjligt efter att anmälningsskyldigheten inträtt. Sker förändringar i innehavet, t.ex. genom förvärv eller överlåtelse, anmäls förändringen så snart som möjligt. En ny anmälan görs sedan – även om inga förändringar har skett – en gång per år. För regelbundna transaktioner (t.ex. månatligt sparande i värdepappersfond) kan det räcka med en årlig anmälan.¹⁷

Nämnas kan att konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen har granskat statsråds affärer med och innehav av värdepapper och därvid bl.a. har diskuterat frågan om jäv. Utskottet har därvid uttalat att det förutsätter att det inom regeringen och Regeringskansliet finns insikt om betydelsen av ett säkerhetsavstånd i de ärenden som kan aktualisera privatekonomiska intressen.¹⁸

5.1.9 Engagemangslistan

Statsråden och statssekreterarna har också åtagit sig att redovisa vissa andra förhållanden, vilka även de sammanställs av Statsrådsberedningen i en lista för vardera gruppen. Även den förteckningen är öppen för insyn för allmänheten. De uppgifter som ska redovisas är följande.

- näringsverksamhet i bolag eller i annan form,
- avtal med tidigare arbetsgivare om fortsatt betalning av lön, pension, pensionsavgifter och liknande avgifter,
- avtal med nuvarande eller framtida arbets- eller uppdragsgivare om anställning, uppdrag eller liknande engagemang, annat än för det egna partiet eller dess organisationer,
- anställningar och uppdrag under de fyra år som föregått utnämningen till statsråd eller anställningen som statssekreterare, annat än för det egna partiet eller dess organisationer.

¹⁷ Statsrådsberedningens promemoria SB PM 2014:4 Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument s. 5 ff.

¹⁸ Se t.ex. bet. 2006/07:KU20 s. 72 och bet. 2013/14:KU20 s. 324.

5.1.10 Etiska riktlinjer m.m.

Utöver det som redogjorts för ovan har statsråden även att följa sådana riktlinjer som Regeringskansliet har beslutat. Dit hör bl.a. Regeringskansliets riktlinjer för gåvor till statsråd, Riktlinjer om representation, gåvor och vissa personalvårdsförmåner i Regeringskansliet samt Regeringskansliets etiska riktlinjer.¹⁹ För dessa redogörs dock inte här.

5.2 Statssekreterare

5.2.1 Bisysslor

Statssekreterare är anställda i Regeringskansliet och omfattas därmed av LOA. I 7 § LOA finns ett allmänt förbud mot förtroendeskadliga bisysslor. Enligt bestämmelsen får en arbetstagare inte 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. För att en bisyssla ska vara otillåten behöver det inte vara konkret utrett att den anställde verkligen har varit eller kan befaras bli partisk i ett visst ärende eller att allmänhetens förtroende för tjänstemännen eller myndigheten rent faktiskt har minskat. Det är i stället tillräckligt att det har uppkommit en risk för att allmänheten sätter objektiviteten i fråga.²⁰ Därutöver finns arbetshindrande bisysslor. Sådana kan vara otillåtna även om de inte rubbar allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen. Av bl.a. 13 kap. 10 § Villkorsavtal-T samt 3 § i det s.k. frikretsavtalet följer att statssekreterare är skyldiga att lämna uppgift till arbetsgivaren, dvs. Regeringskansliet, om och i vilken omfattning han eller hon innehar eller avser att åta sig bisysslor. Regeringskansliet får besluta att statssekreteraren helt eller delvis ska upphöra med bisysslan eller avstå från att åta sig en bisyssla som inverkar hindrande på arbetet.

¹⁹ Se Regeringskansliets riktlinjer för gåvor till statsråd, beslutade den 18 mars 2008 och gällande för gåvor som tas emot den 1 maj 2008 eller senare, Riktlinjer om representation, gåvor och vissa personalvårdsförmåner i Regeringskansliet, beslutade den 12 juli 2013 och gällande från och med den 1 oktober 2013 samt Regeringskansliets etiska riktlinjer, senast ändrade den 15 april 2014.

²⁰ Hinn, Eskil m.fl., Offentlig arbetsrätt: en kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning, 3:e uppl., Norstedts Juridik, 2015, s. 56.

5.2.2 Disciplinansvar enligt lagen om offentlig anställning (LOA)

I LOA finns reglerna om disciplinansvar för de flesta statsanställda. I 3 § LOA sägs dock att lagen inte gäller statsråd. Enligt 14 § LOA får en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen som huvudregel meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Av 15 § LOA framgår att de disciplinpåföljder som kan meddelas är varning och löneavdrag. Enligt 19 § första stycket LOA får dock disciplinpåföljd inte meddelas efter det att arbetstagarens anställning har upphört eller uppsägning har ägt rum. I förarbetena sägs att i och med att ett anställningsförhållande är upplöst eller uppsägning ägt rum finns det i allmänhet inte längre några skäl för arbetsgivaren att ingripa.²¹

5.2.3 Jäv

Statssekreterare deltar inte i själva avgörandet av regeringsärenden, men väl i beredningen av dem. I de flesta fall är statssekreterarna mer involverade i beredningen av sådana ärenden än vad statsråden är. Som nämnts ovan (se avsnitt 5.1.2) gäller förvaltningslagen formellt inte vid handläggningen av regeringsärenden. Praxis är dock att förvaltningslagens bestämmelser tillämpas analogt i sådana ärenden. Statssekreterarna har således att beakta bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen om jäv. För regeringskansliärenden där statssekreteraren på ena eller andra sättet deltar är förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. jäv direkt tillämpliga.

5.2.4 Tjänstefel

Bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken gäller även för statssekreterarna. Medan det för statsråd kan gälla vissa specialregler för det fall åtal väcks mot honom eller henne rörande ett brott som har begåtts i utövningen av statsrådsuppdraget (se avsnitt 5.1.3) finns det inte några sådana regler för statssekreterare.

²¹ Prop. 1993/94:65 s. 87.

5.2.5 Sekretess m.m.

Statssekreterare har att lyda samma sekretessbestämmelser som statsråd. Det innebär att de har att följa bl.a. 2 kap. 1 § och 19 kap. 1 och 3 §§ OSL (se avsnitt 5.1.5). I likhet med statsråden måste de iaktta sekretess också sedan de har lämnat sin befattning. Statssekreterare får givetvis inte heller röja företagshemligheter i strid med lagen om skydd för företagshemligheter.

5.2.6 Tagande och givande av muta

För statssekreterarna gäller vidare de bestämmelser som finns rörande tagande och givande av muta i 10 kap. 5 a–5 c §§ brottsbalken (se avsnitt 5.1.6).

5.2.7 Insiderhandel

Statssekreterare omfattas även de av lagen om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument (se mer om lagen i avsnitt 5.1.7). Således kan de bli föremål för bestämmelserna om insiderbrott (2 §), obehörigt röjande av insiderinformation (7 §) samt otillbörlig marknadspåverkan (8 §) i nämnda lag. Närmare information om bl.a. förbudet mot insiderhandel finns i Statsrådsberedningens promemoria SB 2014:4 Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument.

5.2.8 Innehav av finansiella instrument

Som framgår ovan (se avsnitt 5.1.8) har regeringen beslutat att Regeringskansliet i enlighet med 11 § lagen om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument ska föra en förteckning över bl.a. statssekreterarnas dylika innehav. Närmare information om bl.a. anmälningsskyldigheten finns i Statsrådsberedningens promemoria SB 2014:4 Förbud mot insiderhandel och skyldighet att anmäla innehav av finansiella instrument. I likhet med vad som gäller för statsråden har statssekreterarna eftergett sekretessen för uppgifterna i förteckningen. Däremot finns det inte någon överenskomst om att statssekreterarna ska anmäla även närståendes innehav.

5.2.9 Engagemangslistan

Även statssekreterarna har åtagit sig att, utöver innehavet av vissa finansiella instrument, redovisa vissa andra förhållanden. Vilka förhållanden som ska redovisas framgår av avsnitt 5.1.9. Förteckningen i fråga är öppen för insyn.

5.2.10 Etiska riktlinjer m.m.

Liksom statsråden har statssekreterarna att följa även sådana riktlinjer på området som Regeringskansliet har beslutat, såsom bl.a. Regeringskansliets riktlinjer för gåvor till statsråd, Riktlinjer om representation, gåvor och vissa personalvårdsförmåner i Regeringskansliet samt Regeringskansliets etiska riktlinjer. För dessa redogörs dock inte här.

För statssekreterarnas del gäller också den av Sverige antagna Europarådets rekommendation om uppförandekod för offentligt anställda.²² För en redogörelse av relevanta bestämmelser i den hänvisas till avsnitt 3.3.

²² Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials, antagen av Europarådets ministerkommitté den 11 maj 2000. Enligt artikel 1 i rekommendationen gäller den inte för valda representanter och regeringsmedlemmar.

6 Reglering rörande övergångar för andra grupper

I detta kapitel tar vi upp den reglering som finns rörande övergångar för andra grupper än statsråd och statssekreterare. Inledningsvis tittar vi på de regler som finns rörande ledamöterna i riksbankens direktion (avsnitt 6.1). Därefter redogör vi för de bestämmelser som gäller generaldirektören och chefen vid Transportstyrelsen (avsnitt 6.2). Sedan vänder vi blickarna mot den privata sektorn (avsnitt 6.3). Avslutningsvis ser vi på vad som gäller för generaldirektörer och andra högre chefer (avsnitt 6.4).

6.1 Ledamöterna i Riksbankens direktion¹

Av 3 kap. 1 § första och fjärde stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) framgår att ledamöter i Riksbankens direktion under ett år efter det att deras anställning har upphört inte utan fullmäktiges medgivande får vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som, om han eller hon hade varit direktionsledamot, hade gjort vederbörande olämplig att vara direktionsledamot. Denna period benämns i förarbetena som ”karensperiod” eller ”karenstid” och motiveras med 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. bank-

¹ Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige (9 kap. 13 § andra stycket regeringsformen). Direktionen består av sex ledamöter som var och en utses för en tid av fem eller sex år. Fullmäktige utser ordförande i direktionen som samtidigt ska vara chef för Riksbanken och minst en vice ordförande, som samtidigt ska vara vice riksbankschef (1 kap. 4 § första stycket riksbankslagen).

sektorn. 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. Sekretesslagens bestämmelser kan inte anses tillräckliga för att upprätthålla det förtroende hos allmänheten som krävs.²

Bestämmelsen innebär således inte något direkt förbud för en direktionsledamot att ta ett visst uppdrag eller en viss anställning. Karensperioden om ett år är heller inte absolut. I förarbetena sägs även att, för att undvika en alltför stel bestämmelse, fullmäktige bör kunna förkorta tiden. Det anses dock inte lämpligt att i lag reglera hur mycket tiden ska kunna förkortas utan det måste avgöras från fall till fall.³

Det finns inte några sanktioner angivna i riksbankslagen för det fall en direktionsledamot på ena eller andra sättet bryter mot den ovan nämnda bestämmelsen. Inte heller förarbetena nämner något om sanktionsmöjligheter. Frågan om behovet av sanktioner har enligt uppgift från fullmäktiges ordförande aldrig diskuterats av fullmäktige.

Riksbanken har etiska regler vilka gäller även för direktionsledamöterna. Där påpekas att vissa överträdelser kan leda till att man döms för brott, såsom tjänstefel och brott mot tystnadsplikt. Man kan också bli avskedad och uppsagd. Även om en regelöverträdelse inte anses vara ett brott enligt allmänna straffrättsliga bestämmelser kan den enskildes handlande bli prövat i Riksbankens personalansvarsnämnd enligt reglerna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) som gäller för statliga myndig-

² Prop. 1997/98:40 s. 72 f. Nämnas kan att det även finns andra bestämmelser i riksbankslagen som syftar till att upprätthålla förtroendet för Riksbanken. Exempelvis framgår av 3 kap. 1 § första stycket riksbankslagen att ledamöter av direktionen inte får inneha vissa särskilt uppräknade anställningar eller uppdrag. Om de åtar sig ett sådant uppdrag eller anställning som kan strida mot bestämmelserna i första stycket, ska ledamoten enligt tredje stycket samma stadgande genast anmäla det till fullmäktige. Som stöd för att bedöma om ett uppdrag eller en anställning är förenlig eller ej med tjänsten som direktionsledamot har Riksbanken beslutat om vissa principer vad avser direktionsledamöternas sidouppdrag, se beslut av den 8 februari 2008.

³ Prop. 1997/98:40 s. 73.

heter. Det kan i så fall bli fråga om en disciplinpåföljd för tjänsteförseelse, såsom varning och löneavdrag.⁴

Av 4 kap. 5 § andra stycket riksbankslagen följer att det är upp till fullmäktige att besluta vad som ska gälla beträffande direktionsledamöternas lön och pension under karenperioden. Fullmäktige har i beslut den 28 oktober 2011 slagit fast vissa principer för ersättningen. Dessa är som följer.

- Riksbankens direktionsledamöter ska under den lagstadgade karenperioden om ett år normalt erhålla full lön för anställning utan tjänstgöringsskyldighet under de sex första månaderna av perioden.
- I vissa särskilda fall kan dock fullmäktige besluta om undantag från denna princip om omständigheterna berättigar till det. Som exempel i den promemoria som föregick beslutet om principerna sägs att, i de fall fullmäktige medger att karenperioden ska förkortas mer än sex månader, ingen lön ska erhållas efter det att direktionsledamoten, direkt eller indirekt, har övergått till ny anställning eller uppdrag som i ersättningshänseende, helt eller delvis, får anses ersätta den tidigare anställningen som direktionsledamot.
- Avräkning ska ske för eventuell ersättning för uppdrag som fullmäktige har medgivit för den karenperiod för vilken direktionsledamoten erhåller lön.
- De pensionsvillkor som gäller för direktionsledamöterna under anställningstiden ska gälla också under den tid av karenperioden som direktionsledamoten erhåller lön.
- De ovan nämnda nya principerna för ersättning under karenperioden ska gälla för de direktionsledamöter i Riksbanken som väljs efter det att beslut om de nya principerna har fattats.

⁴ Se Etiska regler, beslutade av direktionen den 29 januari 2014 och gällande från och med den 1 mars 2014.

6.2 Generaldirektören och chefen vid Transportstyrelsen

Av 8 kap. 3 c och 3 d §§ järnvägslagen (2004:519) framgår att befattningshavaren på en viss tillsynsmyndighet, i detta fall Transportstyrelsen, under ett år från det att anställningen vid Transportstyrelsen upphör inte får utföra arbete eller inneha någon ansvarsställning på något av de företag eller någon av de enheter som omfattas av Transportstyrelsens tillsyn. Bestämmelserna infördes 2015 för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU om inrättandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde, det s.k. SERA-direktivet (Single European Railway Area).

I förarbetena gör regeringen bedömningen att det endast är generaldirektören och chefen vid Transportstyrelsen som bör omfattas och att avsikten är att det ska klargöras i myndighetens instruktion och arbetsordning.⁵ Regeringen anser också att, vad gäller frågan om eventuella sanktioner, bestämmelsen i sig kommer att ha en styrande effekt varför några straffrättsliga eller andra sanktioner inte bedöms nödvändiga.⁶

6.3 Näringslivet

6.3.1 Konkurrensklausuler enligt avtalslagen

En arbetstagare har en underförstådd skyldighet att vara lojal mot sin arbetsgivare. Lojalitetsplikten preciseras ofta i arbetstagarens individuella anställningsavtal och/eller i tillämpligt kollektivavtal men gäller även om den inte står särskilt inskriven i något avtal.⁷ När anställningen avslutas upphör i princip lojalitetsplikten och arbetstagaren är fri att ta anställning var han eller hon vill. Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter ger i och för sig ett visst skydd mot otillbörligt utnyttjande och röjande av arbetsgivarens företagshemligheter. I vissa fall kan dock företag anse sig behöva ingå

⁵ I 8 § andra stycket förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen sägs att myndighetschefen är den befattningshavare som avses i 8 kap. 3 c och 3 d §§ järnvägslagen.

⁶ Prop. 2014/15:120 s. 104.

⁷ Fahlbeck, Reinhold, Lagen om skydd för företagshemligheter – En kommentar och rättsöversikter, 3:e uppl., Norstedts Juridik, 2013, s. 100 ff.

överenskommelser med arbetstagare varigenom arbetstagarna förbinder sig att efter anställningens upphörande under en viss tid avstå från att bedriva viss verksamhet eller ta anställning hos någon som bedriver med arbetsgivaren konkurrerande verksamhet. Sådana överenskommelser benämns konkurrensklausuler.⁸

Möjligheten att ingå avtal innehållande konkurrensklausuler begränsas av framför allt 36 och 38 §§ lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen).⁹ Vid den skälighetsbedömning som därvid ska göras bör, enligt avgöranden från Arbetsdomstolen, en jämförelse ske med det avtal om användning av konkurrensklausuler i anställningsavtal som är ingånget mellan Svenskt Näringsliv och Förhandlings- och samverkansrådet PTK.¹⁰ Eftersom det avtalet således har verkningar även för parter som inte är formellt bundna av det redogör vi i nästa avsnitt för huvuddragen i avtalet.

Arbetsdomstolens praxis vad gäller skälighetsbedömningen präglas av en starkt restriktiv syn. Prövningen innefattar en helhetsbedömning av klausulens skälighet. Vid bedömningen beaktas för det första i vilken utsträckning arbetsgivaren har ett berättigat syfte med konkurrensbegränsningen. Exempelvis har en önskan att skydda företagshemligheter setts som ett berättigat intresse, däremot inte syftet att hålla kvar en arbetstagare med särskilda kunskaper och särskild kompetens. Det prövas också i vilken utsträckning konkurrensklausulen begränsar arbetstagarens möjligheter att bedriva yrkes-

⁸ Ds 2002:56 s. 303.

⁹ I 36 § första stycket avtalslagen sägs att "Avtalsvillkor får jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Har villkoret sådan betydelse för avtalet att det icke skäligen kan krävas att detta i övrigt skall gälla med oförändrat innehåll, får avtalet jämkas även i annat hänseende eller i sin helhet lämnas utan avseende." medan 38 § samma lag har lydelsen "Har någon för att förebygga konkurrens betingat sig av annan att denne icke skall bedriva verksamhet av visst slag eller icke taga anställning hos någon som bedriver sådan verksamhet, är den som gjort utfästelsen icke bunden därav i den mån utfästelsen sträcker sig längre än vad som kan anses skäligt."

¹⁰ Se t.ex. Arbetsdomstolens avgörande AD 2015 nr 8. Förhandlings- och samverkansrådet PTK är en samverkansorganisation för 26 fackförbund för privatanställda tjänstemän., se <http://www.ptk.se/om-ptk/vi-ar-26-fackforbund-som-arbetar-tillsammans/>, senast besökt den 9 december 2016. Avtalet i fråga kan hittas på <http://www.ptk.se/products/files/konkurrensklausuler.pdf>, senast besökt den 9 december 2016. Avtalet, som gäller från den 1 januari 2015, har sin grund i en överenskommelse som träffades år 1969 mellan å ena sidan Svenska Arbetsgivareföreningen och å den andra sidan dåvarande Svenska industritjänstemannaförbundet, Sveriges Arbetsledareförbund och Sveriges Civilingenjörsförbund angående begränsning av användningsområdet för och innehållet i konkurrensklausuler.

verksamhet. Man tittar då på omständigheter som omfattningen av den verksamhet som arbetstagaren förbjuds att bedriva och bindningstidens längd. Även de sanktioner som är kopplade till överträdelser av klausulen kan beaktas. Hänsyn tas också till om arbetstagaren erhåller någon kompensation under bindningstiden eller om hans eller hennes lön eller anställningsvillkor i övrigt har bestämts med utgångspunkt i de restriktioner som klausulen innebär. Även andra omständigheter, såsom t.ex. arbetstagarens ställning och anställningstid beaktas.¹¹

6.3.2 Närmare om avtalet om användning av konkurrensklausuler i anställningsavtal

För att en konkurrensklausul ska kunna avtalas gäller enligt det nyss nämnda avtalet mellan Svenskt Näringsliv och Förhandlings- och samverkansrådet PTK om användning av konkurrensklausuler i anställningsavtal att det i arbetsgivarens verksamhet finns företags-hemligheter samt att det föreligger en risk att arbetsgivaren skulle lida skada i konkurrenshänseende om företags-hemligheterna skulle röjas och användas i konkurrerande verksamhet och att arbetstagaren i anställningen har tillgång till eller får kännedom om företags-hemligheter. Därtill måste arbetstagaren genom utbildning eller erfarenhet ha möjlighet att använda företags-hemligheterna på ett sätt som medför skada i konkurrenshänseende. Det sägs vidare att konkurrensklausuler ska användas restriktivt och inte för arbetstagare som inte själva har kunskap och förmåga att använda företags-hemligheterna (p. 2.1). En intresseavvägning måste göras mellan arbetsgivarens intresse av att företags-hemligheterna kan behållas i verksamheten och arbetstagarens intresse av att fritt kunna utnyttja sina kunskaper och sin förmåga och den olägenhet som en konkurrensklausul därmed innebär (p. 3). Konkurrensklausulen ska vara skälig. Den ska inte ha längre bindningstid än som svarar mot arbetsgivarens behov. Bindningstiden bör inte överstiga 9 månader, om tiden under vilken det finns risk för att företags-hemligheterna utgör fara i konkurrenshänseende är kort. I andra fall ska bindningstiden inte överstiga 18 månader, om det inte finns särskilda skäl för

¹¹ Se t.ex. Arbetsdomstolens avgöranden AD 2015 nr 8 för vad bedömningen innefattar.

detta (p. 5.1). Arbetsgivaren ska kompensera arbetstagaren, om arbetstagaren är förhindrad att ta anställning i eller på annat sätt bedriva eller ta befattning med annan verksamhet på grund av konkurrensförbud. Arbetsgivaren är inte ersättningsskyldig om det kan visas att den lägre inkomsten inte beror på konkurrensklausulen (p. 5.2).

När det gäller sanktioner framgår av avtalet att ett normerat skadestånd vid arbetstagarens brott mot konkurrensklausulen ska vara satt i rimlig relation till arbetstagarens lön. Normalt bör ett skadeståndsbelopp, för varje avtalsbrott, motsvarande sex genomsnittliga månadsinkomster, utgöra tillräckligt skydd för konkurrensförbudet. Skadeståndsbeloppet kan jämkas, om det är skäligt med hänsyn till omständigheterna (p. 5.3). Om arbetstagaren tagit en enligt konkurrensklausulen otillåten anställning eller på annat sätt, direkt eller indirekt, bedriver otillåten konkurrerande verksamhet och fortsätter eller återupptar den konkurrerande verksamheten sedan brottet mot klausulen påtalats, ska återkommande vite kunna beslutas (p. 5.4). Skadestånd och vite döms ut av den särskilda skiljenämnd som har att hantera tvister med anledning av avtalet.

Avtalet innehåller också en bestämmelse om att arbetstagare som är bunden av en konkurrensklausul bör meddela arbetsgivaren för det fall arbetstagaren avser att sluta sin anställning. Syftet med bestämmelsen är att parterna ska överlägga om konkurrensklausulens tillämpning. Arbetstagaren är skyldig att till arbetsgivaren lämna de uppgifter som behövs för att överläggningen ska bli meningsfull. Arbetsgivaren ska lämna skriftligt besked till arbetstagaren rörande konkurrensklausulen snarast, men senast inom två veckor från det att arbetstagaren lämnat de uppgifter arbetsgivaren behöver (p. 6.2). Tvister rörande tolkning och tillämpning av avtalet eller av konkurrensklausul som träffas med stöd av avtalet ska behandlas i enlighet med den på aktuellt förbundsområde gällande förhandlingsordningen. Efter central förhandling kan part hänskjuta tvisten till en i avtalet särskilt reglerad skiljenämnd (p. 8.2 och 8.3).

6.4 Generaldirektörer och andra högre chefer

Det finns inte några bestämmelser rörande övergångar för vare sig generaldirektörer eller andra myndighetschefer. Det kan ändå vara av intresse att se vad som gäller för dessa grupper beträffande uppsägning eftersom uppsägningstidens längd till viss del kan fungera som en indirekt begränsning vid övergångar.

De flesta generaldirektörer har tidsbegränsade anställningar om sex år. Tiden som sådan är inte lagreglerad utan följer av förarbetsuttalanden och en sedan länge upparbetad praxis. Ofta förlängs anställningen med tre år. En tidsbegränsad anställning kan inte sägas upp i förtid. Det finns dock inga lagliga hinder mot att den upphör i förtid, om parterna är överens om detta. Regeringen har regelmässigt valt att entlediga de myndighetschefer som själva velat avsluta sin anställning i förtid. I vissa av fallen har regeringen beslutat att under en övergångsperiod placera den avgående generaldirektören som generaldirektör i Regeringskansliet, något som i praktiken innebär att generaldirektören i fråga under den tiden inte får påbörja ett nytt uppdrag eller liknande.¹²

Högre chefer omfattas som regel av det s.k. chefsavtalet.¹³ Enligt det ska en arbetstagare som är anställd med fullmakt iakttä en uppsägningstid av sex månader. För arbetstagare med anställning tills vidare gäller en ömsesidig uppsägningstid av sex månader. Arbetsgivaren kan också medge att en arbetstagare får sluta sin anställning efter kortare uppsägningstid. Det förutsätts att arbetsgivaren medger en kortare uppsägningstid om verksamheten tillåter det (9 §). För det fall uppsägningstiden faktiskt är sex månader skulle den dock i praktiken kunna ses som ett hinder för den enskilde att under den tiden påbörja ett nytt uppdrag eller liknande.

¹² Exempelvis beslutade regeringen 2015 att, efter det att den dåvarande generaldirektören vid Finansinspektionen begärt sitt entledigande, under en sexmånadersperiod placera honom som generaldirektör i Regeringskansliet. Samtidigt utsågs en vikarierande generaldirektör för Finansinspektionen.

¹³ Lydelse från och med den 1 oktober 2010 respektive den 1 januari 2011.

7 Jämförelse med andra länder

I det här kapitlet går vi igenom hur regleringen av övergångsfrågor ser ut i några andra länder. I ett inledande avsnitt tar vi upp vilka länder vi har valt att redovisa och varför samt hur redovisningen är upplagd (avsnitt 7.1). Därefter tittar vi på Norge (avsnitt 7.2). Eftersom Norge är det land av våra nordiska grannländer som har en särskild lagstiftning på området görs här en ganska omfattande redogörelse. Sedan vänder vi blickarna mot i tur och ordning Danmark (avsnitt 7.3), Finland (avsnitt 7.4) och Island (avsnitt 7.5). Därefter följer en redogörelse för vad som gäller i Storbritannien (avsnitt 7.6), Kanada (avsnitt 7.7) och Tyskland (avsnitt 7.8).

7.1 Allmänt

Enligt våra direktiv ska vi redovisa vad som gäller i andra relevanta länder, främst övriga nordiska länder, vid övergång till annan anställning eller uppdrag.¹ Utöver redogörelsen för våra nordiska grannländer har vi valt att ta med ytterligare tre länder – Storbritannien, Kanada och Tyskland. Skälen till att vi valt just dessa länder är flera. Samtliga länder får sägas ha en utbyggd reglering av frågan. De har därtill valt olika metoder – Storbritannien genom riktlinjer och Kanada och Tyskland genom lag. Tysklands reglering är dessutom nyligen införd. Sägas ska att det finns exempel på länder utanför Norden som *inte* har någon reglering på området, såsom t.ex. Nederländerna.

Vid vår redogörelse av vad som gäller för andra länder belyser vi i första hand sådana direkta regler och/eller riktlinjer som finns vad gäller övergångsfrågor. I de fall sådana inte finns ger vi i stället

¹ För direktivens fullständiga lydelse, se bilaga 1.

exempel på regler och/eller riktlinjer rörande närbesläktade frågor, såsom t.ex. förmögenhetsinnehav och engagemang utanför tjänsten. Vår redogörelse är begränsad till vad som gäller för de olika ländernas motsvarighet till statsråd och statssekreterare.

Som alltid vid studier av förhållandena i andra länder är det viktigt att ha i åtanke att varje lands lagar och regler är en produkt av just det landets förhållanden och rättstraditioner. Det försvårar jämförelser och bekräftar att det knappast finns någon modell eller lösning som skulle vara den bästa för alla länder.²

7.2 Norge³

7.2.1 Bakgrund till den norska lagstiftningen

I Norge gäller sedan den 1 januari 2016 en särskild lag med bestämmelser om bl.a. s.k. karantene (i det fortsatta kallat karantän) och saksforbud (i det fortsatta kallat sakförbud).⁴ I lagen finns bestämmelser om såväl statsråds och statssekreterares som politiska rådgivares, ämbetsmäns och tjänstemäns övergångar av olika slag. Vi kommer att fokusera på vad som gäller för statsråd och statssekreterare och deras övergångar till ny tjänst utanför statsförvaltningen.

Som en kort bakgrund kan nämnas att det innan lagens tillkomst fanns tre olika riktlinjer på området – riktlinjer för övergång från politisk ställning till departement, riktlinjer för ämbets- och tjänstemän vid övergång till ny tjänst utanför statsförvaltningen och riktlinjer för politiker vid övergång till ny tjänst utanför statsförvaltningen.⁵ De sistnämnda riktlinjerna gällde både statsråd, statssekreterare och

² Jfr GRECO:s uttalande i tillägget till 2009 års uppföljningsrapport rörande Sveriges hantering av bl.a. intressekonflikter, se vårt avsnitt 3.4.

³ I Norge benämns regeringsmedlemmarna statsråd. Utöver statsministern finns det 18 statsråd. Varje statsråd har minst en statssekreterare. Därtill finns politiska rådgivare. Statssekreterarna och de politiska rådgivarna är de närmsta politiska rådgivarna för statsministern och övriga ministrar.

⁴ Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karanteneloven), LOV-2015-06-19-70. Till lagen hör även en föreskrift, forskrift til lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn, FOR-2015-12-02-1380.

⁵ Se Retningslinjer for bruk av karantene ved overgang fra politisk stilling til departementsstilling, gällande från den 4 januari 2005, Retningslinjer for karantene og saksforbud ved overgang til ny stilling utenfor statsforvaltningen for embets- og tjenestemenn, gällande från den 15 februari 2005 och Retningslinjer for informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere ved overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen, gällande från den 17 oktober 2005.

politiska rådgivare. För att behandla frågor kring dessas övergångar inrättades ett oberoende organ – Karanteneutvalget. Från början bestod det av fyra medlemmar varav tre var jurister och en var statsvetare. Alla hade tidigare varit statssekreterare i olika departement och hade erfarenhet från olika partier. År 2009 utökades organet med en medlem – en statsvetare utan politisk bakgrund – för att se till att organet skulle vara beslutsfört även i frågor där det kunde föreligga jäv. Sekretariatsfunktionen handhades av anställda i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.⁶ Karanteneutvalget kom varje år med en s.k. årsmelding, en årsrapport, om sin verksamhet. I den redogjordes bl.a. för antalet ärenden, hur lång karantän eller sakförbud som meddelades samt hur beredningen av ärendena gick till.⁷

I slutet av 2011 tillsattes en kommitté för att bl.a. gå igenom erfarenheterna från riktlinjerna och se om det fanns ett behov av förändringar i reglerna.⁸ Slutsatsen blev att det vore lämpligast att stifta en gemensam lag om karantän och sakförbud för statsförvaltningen. Så småningom överlämnades en proposition om detta av regeringen till Stortinget. Den antogs av Stortinget.⁹

I propositionen konstateras att det överordnade ändamålet med att ha ett regelverk rörande karantän och sakförbud är att stärka tilliten till den offentliga förvaltningen och till det politiska systemet. Även om det faktiskt inte sker något missbruk av information, så kan risken för ett sådant missbruk och en begränsad möjlighet till kontroll utgöra grogrund för en misstanke som kan undergräva förtroendet för den offentliga förvaltningen och styrningen. Allmänhetens tillit är avhängig att det politiska systemet och statsförvaltningen fungerar och uppfyller vissa krav. Det sägs också att det inte är tillräckligt att detta faktiskt sker, det måste också vara *synligt* (propositionens kursivering) för allmänheten. Karantänsregler kan bidra till att synliggöra att både förvaltningen och politikerna inrättar sig efter gällande regler och riktlinjer. Vidare konstateras att det i Norge visserligen finns regler rörande tystnadsplikt, krav på saklighet etc. Den regleringen är dock inte tillräcklig för att

⁶ Prop. 44 L (2014–2015) s. 44.

⁷ Rapporterna går att hitta på <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/karantenemnda/id611309/>, senast besökt den 9 december 2016.

⁸ Kommittén bestod av elva medlemmar. Sju av dem representerade de olika partierna i Stortinget medan de övriga fyra var juridiska eller statsvetenskapliga experter.

⁹ Prop. 44 L (2014–2015), Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karanteneloven).

känslig information ska skyddas på ett tillfredsställande sätt. Regler om karantän och sakförbud ger också en tidsmässig skillnad mellan rollerna som politiker eller anställd i offentlig förvaltning och sysselsättning inom andra sektorer. Detta kan minska den faktiska möjligheten eller sannolikheten för bl.a. missbruk av känslig information. Det kan bidra till att stärka allmänhetens förtroende för staten och det politiska systemet.¹⁰

I propositionen föreslås också att ordningen med ett oberoende organ som har att pröva frågor om karantän, sakförbud och eventuella sanktioner för politiker som lämnar statsförvaltningen ska finnas kvar. Organets oberoende är en förutsättning för dess legitimitet. Organet bör ha formen av en nämnd och byta namn från Karanteneutvalget till Karantenenämnda. Nämnden ska även fortsättningsvis bestå av fem personer och dessa ska ha hög integritet och hög offentlig trovärdighet. Liksom tidigare ska nämnden få hjälp med beredning och administration av ett sekretariat i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Med tanke på variationen i ärendemängd är det inte lämpligt att upprätta ett särskilt sekretariat utanför departementet.¹¹

Vad så gäller behovet av att reglera frågorna i lag sägs i propositionen att det är väsentligt att regelverket är tillgängligt för allmänheten eftersom en viktig del är att stärka tilliten till den offentliga förvaltningen och till det politiska systemet. Att lagfästa bestämmelserna tjänar också bl.a. till att motverka tillfälliga variationer i praxis. En lag kan i och för sig göra ordningen mindre flexibel, men det beror på hur lagen utformas. Karantän och sakförbud innebär också ett ingrepp i den enskildes rätt att byta arbete vid den tidpunkt han eller hon väljer. Sådana tyngande plikter måste därför som utgångspunkt ha sin grund i lag.¹²

7.2.2 Närmare om de norska bestämmelserna

I karanteneloven finns alltså bestämmelser om bl.a. politikers övergång till tjänst utanför statsförvaltningen. Med politiker avses enligt lagen nuvarande och tidigare medlemmar av regeringen, statssekreterare och politiska rådgivare (2 §). Som framgår i avsnittet ovan be-

¹⁰ Prop. 44 L (2014–2015) s. 27 f.

¹¹ Prop. 44 L (2014–2015) s. 45 f.

¹² Prop. 44 L (2014–2015) s. 34.

handlar vi inte vad som sägs om politiska rådgivare. Lagen omfattar inte övergångar till partipolitiskt arbete eller politiskt värv i Stortinget, kommuner och s.k. fylkeskommuner (1 § tredje stycket).

Av lagen följer att en politikers övergång till en tjänst utanför statsförvaltningen under en tolv månadersperiod från det att han eller hon frånträdde som politiker ska prövas av en särskilt sammansatt nämnd, Karantenenemnda (5 §).¹³ Nämnden består av fyra ledamöter varav minst två ska ha varit statsråd, statssekreterare eller politiska rådgivare. Det finns också krav på att minst två av ledamöterna ska ha en juridisk ämbetsexamen eller master i rättsvetenskap (5 § föreskriften till lagen). Nämnden kan ålägga politikern karantän i maximalt sex månader eller sakförbud i maximalt tolv månader efter det att han eller hon har frånträtt sin post (6 och 7 §§).¹⁴ Om det föreligger särskilt tungt vägande skäl, kan en karantän om som längst sex månader kombineras med ett sakförbud om som längst tolv månader (7 §). Med karantän avses ett förbud mot att tillträda en ny tjänst eller värv utanför statsförvaltningen eller etablera näringsverksamhet. Ett sakförbud innebär ett förbud att involvera sig i bestämda saker eller sakområden (2 §).

Politikern ska senast tre veckor före övergången lämna alla nödvändiga upplysningar till nämnden (5 §). För ändamålet finns en särskild blankett.¹⁵ Karantenenemnda har två veckor på sig att fatta beslut efter det att politikern har uppfyllt sin upplysningsplikt enligt 5 §. Den nya tjänsten får inte påbörjas förrän nämnden har fattat beslut i frågan (9 §).

Vad så gäller kriterierna för att karantän och/eller sakförbud ska kunna meddelas anges i lagen tre situationer. 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 politi-

¹³ Karantenenemnda ses som ett förvaltningsorgan, se prop. 44 L (2014–2015) s. 45.

¹⁴ I samband med karantenelovens tillkomst diskuterades det om tiden för karantän borde utsträckas till tolv månader, dvs. samma tid som gäller för sakförbud. Efter en utvärdering av Karateneutvalgets praxis kom man dock fram till att gällande gräns om sex månader är tillräcklig för värna förtroendet för förvaltningen och det politiska systemet. I propositionen (se prop. 44 L [2014–2015] s. 51 f.) sägs bl.a. att övergångar till andra sektorer inte ska hindras i onödan.

¹⁵ För blankettens utformning, se <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/Statlig-arbeidsgiverpolitikk/lov-og-avtaleverk/karantene/meldingsskjema-for-karantenesaker/id2484487/>, senast besökt den 9 december 2016.

kerns 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 §).

Av förarbetena framgår att det ibland vållade det tidigare Karanteneutvalget vissa problem att utforma omfattningen av sakförbudet. En formulering som ”saker som hör till x-departementets arbetsområde” var inte tillräckligt upplysande och medförde flera gånger en precisering efter det att politikern bad om en ny värdering.¹⁶ I propositionen konstateras att det är av stor vikt att sakförbudet utformas så att alla kan förstå omfattningen av det.¹⁷

En politiker som åläggs karantän erhåller under karantänstiden ersättning motsvarande den lön han eller hon hade under tiden som politiker. Om han eller hon under karantänstiden erhåller lön eller annat vederlag, sker en avräkning från ersättningen. Under tiden då karantän gäller omfattas politikern av en grupplivsförsäkring som motsvarar den som gäller enligt det s.k. hovedtariffavtale i staten 8 §). Vid sakförbud utgår ingen ersättning.

Vid överträdelse av bestämmelserna i lagen och beslut fattade med stöd av lagen kan nämnden besluta om åtgärder i form av s.k. tvangsmulkt – en form av löpande vite – eller s.k. administrativ inndragning – en form av indragning av intäkt som uppbärs som en följd av överträdelse av lagen (18 och 19 §§). Vid grov oaktsamhet eller uppsåtlig överträdelse kan nämnden besluta om en s.k. overtredelsesgebyr – en form av administrativ sanktionsavgift (20 §). I föreskriften till lagen finns bestämmelser om tvangsmulkten och overtredelsesgebyrens storlek.

Om politikern inte är nöjd med ett beslut rörande karantän, sakförbud eller en sanktion, kan han eller hon begära att nämnden ska pröva frågan på nytt. Som huvudregel kan ett beslut inte överklagas förrän rätten att begära en prövning av frågan på nytt har utnyttjats och ett beslut därvid har fattats (3 §).¹⁸ Nämndens beslut publiceras på

¹⁶ NOU 2012: 12 s. 64.

¹⁷ Prop. 44 L (2014–2015) s. 55.

¹⁸ I samband med frågan om överprövning kan det vara värt att nämna att det i Norge inte finns några särskilda förvaltningsdomstolar utan det är de allmänna domstolarna som överprövar även förvaltningsbeslut, se Frennered, Hans, Nordiska rättsliga myndigheter och det straffrättsliga samarbetet i EU, TemaNord 2010:523 (en beskrivning av den nordiska ämbetsmannamodellen och myndighetsstrukturen i de nordiska länderna, utförd på uppdrag av Nordiska rådets ämbetsmannakommitté) s. 19 f.

regeringens hemsida. Vid begäran om att få ut handlingar gäller Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), LOV-2006-05-19-16, för Karantenenemndas verksamhet. Begäran om att få ut handlingar behandlas på vanligt sätt enligt offentliglova.¹⁹

7.2.3 Något om antalet meddelade beslut om karantän och/eller sakförbud

Av den sammanställning av ärenden de senaste åren som bifogas till Karateneutvalgets årsmelding för 2015 framgår följande.²⁰

För 2011 finns inget beslut rörande statsråd. Däremot finns två beslut rörande statssekreterare där det meddelades en kombination av karantän och sakförbud (som mest med sex månader karantän följt av sex månader sakförbud).

För 2012 finns ett beslut rörande ett statsråd där det meddelades en kombination av karantän och sakförbud (sex månader karantän följt av sex månader sakförbud). Det finns också fem beslut rörande statssekreterare där det meddelades en kombination av karantän och sakförbud (som mest med sex månader karantän följt av sex månader sakförbud) och fyra beslut där det meddelades sakförbud (med sex månader).

För 2013 finns två beslut rörande statsråd där det meddelades sakförbud (i båda fallen med sex månader). Det finns också sju beslut rörande statssekreterare där det meddelades en kombination av karantän och sakförbud (som mest med sex månader karantän följt av sex månader sakförbud), sex beslut där det meddelades karantän (som mest med sex månader) och sex beslut där det meddelades sakförbud (som mest med sex månader). Noteras ska att det på hösten 2013 skedde ett regeringsskifte.

¹⁹ Se dokumentet Veiledning for politikere i forbindelse med overgang til ny stilling mv. utenfor statsforvaltningen, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/karateneutvalget/karateneutvalget_veiledning_meldeskjema_bm.pdf, senast besökt den 9 december 2016.

²⁰ Här tar vi bara med de ärenden som rör statsråd och statssekreterare och där karantän och/eller sakförbud meddelades. Ärenden rörande politiska rådgivare utelämnas alltså, likaså de beslut som resulterade i att ingen karantän eller sakförbud meddelades. För årsmeldingen, se https://www.regjeringen.no/contentassets/af03267042f14b889c738c2650aa5501/arsmelding_karateneutvalget_2015.pdf och https://www.regjeringen.no/contentassets/af03267042f14b889c738c2650aa5501/vedlegg_arsmelding_karateneutvalget_2015.pdf, båda senast besökta den 9 december 2016.

För 2014 finns två beslut rörande statsråd där det meddelades en kombination av karantän och sakförbud (i båda fallen sex månader karantän följt av sex månader sakförbud), ett beslut där det meddelades karantän (med sex månader) och två beslut där det meddelades sakförbud (som mest med tolv månader). Det finns också två beslut rörande statssekreterare där det meddelades en kombination av karantän och sakförbud (som mest med sex månader karantän följt av sex månader sakförbud), tre beslut där det meddelades karantän (som mest med sex månader) och två beslut där det meddelades sakförbud (i båda fallen med sex månader).

För 2015 finns inget beslut rörande statsråd. Däremot finns två beslut rörande statssekreterare där det meddelades en kombination av karantän och sakförbud (som mest med sex månader karantän följt av sex månader sakförbud) och ett beslut där det meddelades karantän (med tre månader).

7.3 Danmark²¹

I Danmark har det under en tid pågått en debatt om huruvida karantänsregler för ministrar bör införas eller ej. Än så länge har det dock inte lett till någon lagstiftning på området. I Danmark finns det alltså inte några bestämmelser om övergång till tjänst utanför statsförvaltningen, vare sig för ministrar eller deras s.k. särskilda rådgivare (se mer om dem nedan).²² Vissa andra bestämmelser rörande närbesläktade frågor finns dock.²³ Exempelvis måste de som ut-

²¹ I Danmark benämns regeringsmedlemmarna ministrar. Utöver statsministern finns det 16 ministrar. Det finns inga statssekreterare utan i stället är det den s.k. departementschefen som är ministerns närmaste medarbetare. Departementschefen är en opolitiskt tillsatt tjänsteman. Överlag förekommer inte politiskt tillsatta tjänstemän på samma sätt som i Regeringskansliet i Sverige. Nästan varje minister har dock en, och i något fall två, s.k. särskilda rådgivare. Sådana har funnits sedan slutet av 1990-talet. Från början hade de främst medierelaterade uppgifter och hade ofta bakgrund som journalister. Under senare år synes de dock ha fått ett allt större ansvarsområde och rekryteras också i större utsträckning från ministerns egen partiorganisation, se mer om detta i Ministrenes särskilda rådgivare – et serviceeftersyn, Betänkning fra Udvalget om særlige rådgivere, Betænkning nr. 1537, Maj 2013.

²² Funktionærloven behandlar förvisso möjligheten att använda sig av konkurrensklausuler, men de bestämmelserna gäller enligt ett uttryckligt undantag inte för statstjänstemän, se § 1 stk. 3 funktionærloven (LBK nr 81 af 03/02/2009). Konkurrensklausuler används vanligtvis inte heller för andra statsanställda.

²³ Vid den jämförande studie av regleringen av intressekonflikter som EU-kommissionen lät utföra 2007 (se avsnitt 3.5), den s.k. EIPA-studien, framkom att Danmark har reglerat 11 av de efterfrågade områdena, se EIPA-studien s. 189.

nämns till ministrar i ett särskilt formulär lämna upplysningar om vilka värv de har och har haft de senaste fem åren, om de bedriver någon självständig näringsverksamhet, aktuella investeringar och andra ekonomiska intressen som överstiger 50 000 DKR, om de har några avtal av ekonomisk karaktär med tidigare eller framtida arbetsgivare samt vilka föreningar de är medlemmar i. Make/maka eller sambo måste också lämna vissa uppgifter. Formuläret som offentliggörs på Statsministeriets hemsida har till syfte att säkra största möjliga öppenhet kring ministrarnas personliga ekonomiska förhållanden etc. och därigenom medverka till att säkra allmänhetens tillit till att ministrarna inte påverkas av osakliga hänsyn. Det ska fyllas i senast en månad efter det att ministern har tillträtt och ska sedan uppdateras i sin helhet en gång per år. Väsentliga ändringar meddelas löpande till Statsministeriet.²⁴

I Danmark har varje minister möjlighet att anställa en, och i vissa fall två, s.k. särskilda rådgivare. Formerna för deras anställning och uppsägning behandlas i en särskild vägledning samt tillhörande standardavtal.²⁵ Enligt avtalet upphör anställningen vid utlysande av val till Folketinget eller när en ny minister utses. Uppsägningstiden är sex månader och den särskilda rådgiveren är under den tiden friställd. Han eller hon har rätt att ta andra arbeten under friställningen men måste skriftligen upplysa departementet om det samt vilken ersättning han eller hon får för det. Avräkning sker därvid från lönen under friställningsperioden i enlighet med bestämmelserna i funktionærloven. Om en särskild rådgiver återanställs inom sexmånadersperioden, bortfaller lönen för den återstående delen av perioden. Samma gäller om han eller hon anställs i en liknande position i ett annat departement.

²⁴ http://statsministeriet.dk/_a_1628.html, senast besökt den 9 december 2016.

²⁵ Se <http://www.modst.dk/Overenskomster-og-personalejura/Saerlige-raadgivere>, senast besökt den 9 december 2016.

7.4 Finland²⁶

I oktober 2014 kom Statens tjänstemannaetiska delegation med en rekommendation rörande ministrars och statssekreterares övergångar till anställning utanför statsförvaltningen.²⁷ I rekommendationen föreslogs bl.a. en övergångstid på 12 månader efter ministrarnas mandatperiod, ifall ministern ämnar åta sig uppdrag inom det egna ansvarsområdet utanför statsförvaltningen. Den nu sittande regeringen fattade den 1 juli 2015 ett beslut rörande vad som ska gälla för ministrar vid övergångar. Beslutet innebär bl.a. att ministrar som planerar att övergå till en tjänst utanför statsförvaltningen ska anmäla detta till statsministern och Statens tjänstemannaetiska delegation. En karenstid om sex månader kan därvid meddelas om den planerade övergången kan förorsaka en intressekonflikt i förhållande till ministrarnas uppgifter och ansvarsområde inom regeringen eller om övergången annars skulle försvaga tilltron till den offentliga förvaltningens verksamhet. Eftersom inte någon minister har övergått till en tjänst utanför statsförvaltningen sedan beslutets tillkomst har de ännu inte tillämpats.

I övrigt kan konstateras att Finlands grundlag (11.6.1999/731) innehåller en bestämmelse om ministrarnas bindningar. Enligt dess 63 § får en medlem av statsrådet inte under sin tid som minister sköta en offentlig tjänst eller sådant annat uppdrag som kan inverka menligt på ministeruppdraget eller äventyra förtroendet för ministrarnas verksamhet som medlem av statsrådet. Varje minister ska också utan dröjsmål efter utnämningen ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan betydande förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar vid sidan av ministrarnas tjänsteåligganden som kan ha

²⁶ I Finland benämns regeringsmedlemmarna ministrar. Utöver statsministern finns det 13 ministrar. Statsministern har en egen statssekreterare och därutöver finns tre statssekreterare som alla är statssekreterare för sin egen regeringsgrupp.

²⁷ Statens tjänstemannaetiska delegation är verksam vid finansministeriet och har till uppgift att bl.a. utfärda allmänna rekommendationer om tjänstemannaetik och utlåtanden i fall där en tjänsteman avgår från statens tjänst. Delegationen har också haft till uppgift att utarbeta ett förslag åt finansministeriet om sådana med tjänstemäns övergångar jämförbara förfaranden som borde tillämpas vid ministrars, politiska statssekreterares och specialmedarbetares direkta övergångar till befattningar utanför statsförvaltningen, då intressekonflikten med det tidigare uppdraget är uppenbar, se http://vm.fi/sv/artikel/-/asset_publisher/delegation-ett-ars-overgangstid-da-ministrar-tar-anstallning-utanfor-statsforvaltningen, senast besökt den 9 december 2016.

betydelse vid bedömningen av ministerns verksamhet som medlem av statsrådet.

För tjänstemän, dit statssekreterare räknas, finns det i statstjänstemannalagen (19.8.1994/750) regler rörande deras allmänna skyldigheter. En tjänsteman får t.ex. inte ta emot ekonomiska förmåner, om det kan försvaga förtroendet för honom eller myndigheten (15 §). Han eller hon får heller inte inneha en bissyssla som äventyrar förtroendet för en opartisk tjänsteutövning (18 §). För bl.a. statssekreterare gäller att de före utnämningen ska lämna en redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan förmögenhet samt för sina uppgifter utanför tjänsten, sina bisysslor och för sina andra bindningar som kan vara av betydelse vid bedömningen av hans eller hennes förutsättningar att sköta de uppgifter som hör till tjänsten.²⁸ Sekretess råder för uppgifter om en persons ekonomiska förhållanden (8 a §). Enligt lagen kan ett ämbetsverk med en tjänsteman ingå skriftligt avtal om dennes anställningsvillkor (44 §).

Det finns också allmänna råd rörande tjänstemäns övergång från tjänstgöring hos staten.²⁹ Av dessa framgår bl.a. att det finns möjlighet att med de tjänstemän som är i kontakt med uppgifter som är särskilt känsliga med tanke på statens intressen eller företagsverksamhet ingå ett sådant avtal som avses i den ovan nämnda 44 § i statstjänstemannalagen. Det sägs dock också att det är ovanligt att ingå sådana avtal och att det blir aktuellt endast i fråga om ett fåtal tjänstemän. Behovet av ett avtal om anställningsvillkoren ska bedömas från fall till fall. En förutsättning är att tjänstemannen har sådan information eller kompetens som inte är allmänt tillgänglig

²⁸ För blanketten, se

<http://vm.fi/documents/10623/1115054/Valtion+ylimpi%C3%A4+virkamiehi%C3%A4+koskeva+ilmoitus+sidonnaisuksista+lomake+RU.pdf/f2fac1cb-42c8-42bb-880a-a1d8dd0366e5>, senast besökt den 9 december 2016.

²⁹ För de allmänna råden, se

http://vm.fi/documents/10623/1115054/Anvisning_om_tjaenstemaens_oevergng.pdf/9c930274-b39f-48b4-a465-4368fbee3202, senast besökt den 9 december 2016. De allmänna råden slogs fast första gången 2007 och de nu gällande är från 2012. Noteras kan att dokumentet egentligen heter "Anvisning om tjänstemäns övergång från tjänstgöring hos staten", men i detta betänkande är "anvisningar" översatt till "allmänna råd". I Svenskt lagspråk i Finland, Slaf, Föreskrifter, anvisningar och rekommendationer från statsrådets kansli 1/2010 s. 327 (se <http://vnk.fi/documents/10616/343825/Svensk+lagspr%C3%A5k+i+Finland/2c8d2514-a7ba-4baf-9e54-87ec8634de52>, senast besökt den 9 december 2016) står att läsa att "Anvisningar är närmast skriftliga rekommendationer som inte är bindande. I Sverige talar man om allmänna råd. I EU-sammanhang är det ofta fråga om riktlinjer ...".

för företag inom branschen. Det sägs vidare att man i avtalet ska komma överens om tjänstemannens lön under en särskilt avtalad karenstid efter det att tjänsteförhållandet har upphört. Om en tjänsteman säger upp sig och kommer att övergå till tjänstgöring hos en arbetsgivare där tjänstemannen kan utnyttja särskilt känsliga uppgifter som han eller hon har fått genom sin tjänsteställning, träder karensvillkoret i avtalet om anställningsvillkoren i kraft. Dessutom ska arbetsuppgifterna för en tjänsteman som arbetar med uppgifter som är särskilt känsliga med tanke på statens intressen eller företagsverksamhet omedelbart ändras för uppsägningstiden så att tjänstemannen inte behandlar uppgifter som han eller hon kunde utnyttja vid övergången från tjänstgöringen hos staten.

7.5 Island³⁰

Island har inga regler rörande övergångar. Även här finns det dock en del andra bestämmelser som kan vara av intresse. Exempelvis finns i artikel 136 Almenn hegningarlög, nr 19/1940 (den isländska strafflagen), ett straffsanktionerat förbud för offentligt anställda mot att avslöja hemligheter som de har kommit i kontakt med i sitt arbete.³¹ Lagen gäller även ministrarna och deras politiska rådgivare. Det nämnda förbudet gäller även efter det att den offentligt anställda har lämnat sin anställning. Av artikel 18 Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr 70/1996 (lagen om regeringsanställda), framgår att varje anställd är skyldig att iaktta sekretess när det gäller frågor som han eller hon får kännedom om i sitt arbete och som ska betraktas som konfidentiell enligt lag, anvisningar eller sakens natur. Även denna skyldighet kvarstår efter det att han eller hon har lämnat sin anställning.³² Ministrarna är dock undantagna från lagen. De politiska rådgivarna betraktas som anställda, för det fall deras uppdrag varar mer än en månad, och de omfattas således av lagen.

³⁰ De isländska regeringsmedlemmarna kallas ministrar. Utöver statsministern finns det nio ministrar. Till sin hjälp har ministrarna en eller flera politiska rådgivare. Till hjälp att leda departementen finns s.k. permanent secretaries, vilka är opolitiska tjänstemän.

³¹ För den engelska lydelsen av lagen, se https://eng.innanrikisraduneyti.is/media/Log_og_reglugerdir/AHL.pdf, senast besökt den 9 december 2016.

³² För den engelska lydelsen, se https://www.ministryoffinance.is/media/Starfsmannamal/Government_Employees_Act_No_70_1996.pdf, senast besökt den 9 december 2016.

Det finns också riktlinjer för ministrarna, bl.a. i form av bestämmelser rörande intressekonflikter. Dessa handlar framför allt om ministrarnas agerande under deras ämbetsstid. Enligt nämnda riktlinjer får en minister inte utnyttja sin ställning eller information som den ger honom eller henne tillgång till. En minister ska också bl.a. undvika intressekonflikter mellan å ena sidan allmänna intressen och å andra sidan ministrarnas egna eller dennes familjs ekonomiska intressen (se artikel 1).³³ Liknande riktlinjer gäller för statligt anställda.³⁴ Minsittrar ska också lämna in en deklaration rörande finansiella intressen och tillgångar m.m.³⁵

Ministrar kan också hållas ansvariga enligt Lög um ráðherraábyrgð, nr 4/1963 (lagen om ministrars ansvar).³⁶ Bestämmelserna i lagen gäller dock inte för det som ministrarna företar sig efter det att de har slutat som ministrar.

7.6 Storbritannien³⁷

I Storbritannien finns reglering av såväl ministrars som ämbets- och tjänstemäns övergångar.³⁸ För ministrarna gäller särskilda riktlinjer, Ministerial Code, antagna av premiärministern.³⁹ Riktlinjerna är drygt 25 sidor långa och innehåller bl.a. regler om hur ministrarna ska förhålla sig till departementet och tjänstemännen samt ministrarnas privata intressen, såväl finansiella som andra. Vad gäller övergångsfrågor framgår att, när en minister har lämnat sin post, han eller hon är förbjuden att under en tvåårsperiod utöva lobbying mot

³³ Se Siðareglur ráðherra, nr 400/2016. Någon engelsk översättning finns inte tillgänglig.

³⁴ Se Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands, nr 410/2012. Någon engelsk översättning finns inte tillgänglig.

³⁵ Deklarationerna finns endast på isländska, se

<http://www.althingi.is/altext/cv/is/hagsmunaskra/>, senast besökt den 9 december 2016.

³⁶ För den engelska lydelsen, se <http://sakal.is/media/skjol/Act-on-Ministerial-Accountability.pdf>, senast besökt den 9 december 2016.

³⁷ I Storbritannien finns det totalt 118 ministrar. Ministrarna i den inre kärnan, det som närmast liknar vår regering, benämns Cabinet ministers och uppgår till 21 ministrar samt premiärministern. Den s.k. Secretary of State är en Cabinet minister som leder ett departement. Med en s.k. Permanent Secretary avses den mest seniora icke politiska tjänstemannen i ett departement.

³⁸ Vid den jämförande studie av regleringen av intressekonflikter som EU-kommissionen lät utföra 2007 (se avsnitt 3.5), den s.k. EIPA-studien, framkom att Storbritannien har reglerat samtliga de 15 områden som efterfrågas i studien, se EIPA-studien s. 320.

³⁹ Riktlinjerna är senast uppdaterade 2015. För deras lydelse, se

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468255/Final_draft_ministerial_code_No_AMENDS_14_Oct.pdf, senast besökt den 9 december 2016.

regeringen. Han eller hon 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 post. Den f.d. ministern måste lyda kommitténs råd (p. 7.25).

I Business Appointment Rules for Former Ministers finns beskrivet mer i detalj vad p. 7.25 i de nyss nämnda riktlinjerna för ministrarna innebär.⁴⁰ Bland annat framgår att ministern måste fylla i en särskild blankett där han eller hon närmare anger vad det är för tjänst som avses sökas. ACOBA kan också inhämta information från andra källor, såsom ministrarnas tidigare departement eller, efter godkännande av ministern, den aktuella arbetsgivaren. Vid sin bedömning har ACOBA att titta på 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 hans eller hennes nya arbetsgivare orättvisa fördelar eller om det finns andra skäl som gör att den nya tjänsten skulle kunna leda till frågor från allmänheten (p. 5).

Vidare framgår av Business Appointment Rules for Former Ministers att kommittén som råd kan ange att den inte ser några hinder mot att den f.d. ministern påbörjar sin nya anställning eller liknande utan några villkor. Kommittén kan också rekommendera att den f.d. ministern ska avvakta en tid med att påbörja anställningen eller liknande eller att han eller hon under en period bör avhålla sig från inblandning i vissa särskilda frågor. Dylika villkor kan ges för maximalt två år från det att den f.d. ministern lämnar sin post. I undantagsfall kan kommittén anse att en viss anställning eller liknande är olämplig (p. 7). Före detta ministrar är, som en generell princip, förbjudna att under två år från det att de har lämnat sin post utöva lobbying mot regeringen. Kommittén kan, efter en ansökan från den f.d. ministern, korta denna tid (p. 8). För Cabinet Ministers, men även andra ministrar om kommittén så anser, gäller som huvudregel tre månaders karantän från det att de slutat på sin post tills de kan börja en ny tjänst (p. 10).

⁴⁰ Se <https://www.gov.uk/guidance/new-business-appointments-for-senior-public-servants>, senast besökt den 9 december 2016.

ACOPA behandlar som regel ansökan inom 15 arbetsdagar, men komplicerade fall kan ta längre tid (p. 11). Det saknas möjlighet att klaga på ACOPA:s beslut, men ministern kan be om ett möte med ACOPA för att lägga fram sin sak (p. 12). Ministern får inte någon ersättning för den tid han eller hon har ålagts karantän eller liknande. Inledningsvis är alla ansökningar till ACOPA konfidentiella. Råden offentliggörs dock så snart den f.d. ministern har underrättat kommittén om att han eller hon har accepterat en annan tjänst. Tackar ministern däremot nej till tjänsten, offentliggörs inte kommitténs råd (p. 13). Varje år ges det ut en rapport om de ansökningar som har behandlats.⁴¹

För ämbets- och tjänstemän finns det etiska riktlinjer för deras tjänstgöring i form av the Civil Service Code.⁴² I riktlinjerna 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. Därtill finns Business Appointment Rules for Civil Servants.⁴³ Beroende på vilken titel ämbets- eller tjänstemannen har gäller olika regler för i vilka fall en ansökan om råd vid övergång till tjänst eller liknande utanför det offentliga måste göras och hur lång karantän som kan åläggas. De högsta ämbetsmännen måste alltid lämna in en ansökan för varje nytt uppdrag eller anställning de avser att ta inom en tvåårsperiod från det att de lämnat sin tjänst i det offentliga (p. 8).⁴⁴ Ansökningarna behandlas av ACOPA som lämnar förslag till premiärministern. Det är sedan premiärministern som fattar slutligt beslut i frågan. För denna kategori gäller som huvudregel en karantän om minst tre månader från det att de lämnar sin offentliga tjänst innan de får ta uppdrag eller anställning utanför det offentliga. Den längsta väntetiden som kan åläggas är två år. ACOPA kan också i undantagsfall uttala att den ser uppdraget eller anställningen som olämplig (p. 9). Som huvudregel gäller också ett tvåårsförbud

⁴¹ Se <https://www.gov.uk/government/collections/appointments-taken-up-by-former-ministers>, senast besökt den 9 december 2016.

⁴² Se <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>, senast besökt den 9 december 2016.

⁴³ Se

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/382937/Business_Appointment_Rules__2014_.pdf, senast besökt den 9 december 2016.

⁴⁴ Detta gäller bl.a. s.k. Permanent Secretaries.

för lobbying mot regeringen på uppdrag av den nya arbetsgivaren (p. 10). Även andra villkor kan åläggas, såsom ett förbud att involvera sig i vissa områden av den nye arbetsgivarens verksamhet (p. 18). Vad så gäller ersättning under en eventuell väntetid bör i första hand den som berörs omplaceras. Om inte det går, kan det dock övervägas om det finns skäl att ge honom eller henne ekonomisk ersättning under väntetiden (p. 21). ACOBA strävar efter att behandla ansökningar om råd inom 20 arbetsdagar.⁴⁵ ACOBA:s råd, tillsammans med en sammanfattning av den sökandes senaste tjänstgöring för det offentliga, offentliggörs ofta så fort sökanden har accepterat det nya uppdraget eller anställningen (p. 22).

Noteras kan att det alltså finns ett förbud mot lobbying under en tvåårsperiod för både ministrar och lägre ämbeten. Detta förbud innebär att den tidigare tjänstemannen inte bör engagera sig i kommunikation med regeringen (inklusive ministrar, särskilda rådgivare och tjänstemän) i syfte att påverka ett regeringsbeslut eller politik i förhållande till sina egna intressen eller den nya arbetsgivarens intressen.

7.7 Kanada⁴⁶

I Kanada gäller sedan 2007 en särskild lag, Conflict of Interest Act (S.C. 2006, c. 9, s. 2) som behandlar bl.a. övergångsfrågor. Dessförinnan fanns riktlinjer på området. Lagen gäller såväl ministrar som statssekreterare. För att se till att lagens bestämmelser följs och för att bl.a. bedöma hur länge förbudet mot att ta ny anställning etc. ska gälla finns en s.k. Conflict of Interest and Ethics Commissioner (nedan kallad kommissionären).⁴⁷

⁴⁵ Se

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/352268/guidance_on_applications_referred_to_the_advisory_committee_scs3_level_and_above_and_all_special_advisers_feb_2012.pdf, senast besökt den 9 december 2016.

⁴⁶ I Kanada benämns regeringsmedlemmarna Ministers of the Crown. Utöver premiärministern finns det 30 Ministers of the Crown. Varje minister har som regel en (i något enstaka fall två) Parliamentary Secretary, dvs. statssekreterare. Därtill finns s.k. Ministers of State vilka inte har något eget departement. När vi talar om "ministrar" avses, om inte annat framgår, både Ministers of the Crown och Ministers of State.

⁴⁷ Den s.k. Conflict of Interest and Ethics Commissioner tillsätts på grundval av the Parliament of Canada Act (R.S.C., 1985, c. P-1), p. 81 2 a 1, och är en s.k. Officer of Parliament.

Av lagen följer bl.a. att ingen tidigare offentlig tjänsteman får agera på ett sådant sätt att han eller hon drar otillbörlig fördel av sin f.d. tjänst i den offentliga förvaltningen (p. 33). För f.d. ministrar och f.d. statssekreterare gäller dessutom bl.a. att de 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 deras sista dag på ämbetet (p. 35.1).⁴⁸ Förbudet gäller i två år från det att den f.d. ministern eller den f.d. statssekreteraren har lämnat sitt ämbete (p. 36.2). Inte 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 deras sista dag på ämbetet (p. 35.2).⁴⁹ För ministrarna gäller dessutom att de inte får göra någon framställning till en minister som var minister samtidigt som dem (p. 35.3).⁵⁰ Samtliga förbud gäller under en tidsperiod av två år för f.d. ministrar och ett år för f.d. statssekreterare (p. 36). Tidsperioden kan dock kortas av kommissionären. Denne ska överväga om den enskildes intresse av att bevilja ett undantag från eller minskning av hur länge förbudet ska gälla uppväger det allmännas intresse av att behålla det. Hänsyn ska därvid tas bl.a. till under vilka omständigheter den f.d. ministern eller den f.d. statssekreteraren har lämnat sin post, de allmänna förutsättningarna för personen i fråga att hitta en ny anställning, vilken betydelse för staten den information som personen i fråga besitter har samt underlättandet av utbytet mellan den privata och den offentliga sektorn. Om tidsperioden reduceras, ska beslutet och skälen för det publiceras i ett särskilt offentligt register (p. 39). Om kommissionären anser att en f.d. minister eller f.d. statssekreterare inte följer förpliktelserna enligt lagen, kan kommissionären bestämma att nuvarande offentligt anställda inte får ha

⁴⁸ Enligt p. 2 i lagen kallas ministrar och statssekreterare för public office holder eller reporting public office holder.

⁴⁹ Den engelska lydelsen av bestämmelsen är "No former reporting public office holder shall make representations whether for remuneration or not, for or on behalf of any other person or entity to any department, organization, board, commission or tribunal with which he or she had direct and significant official dealings during the period of one year immediately before his or her last day in office."

⁵⁰ Den engelska lydelsen av bestämmelsen är "No former reporting public office holder who was a minister of the Crown or minister of state shall make representations to a current minister of the Crown or minister of state who was a minister of the Crown or a minister of state at the same time as the former reporting public office holder."

några officiella mellanhavanden med personen i fråga (p. 41). Om en medlem av senaten eller House of Commons har skäl att misstänka att en f.d. minister eller en f.d. statssekreterare har brutit mot nu aktuell lag (dvs. Conflict of Interest Act), kan denne be kommissionären att utreda frågan (p. 44.1). Kommissionären kan också på eget initiativ utreda en sådan misstanke (p. 45.1).⁵¹

Därtill finns regler i the Lobbying Act. Enligt lagen måste lobbyister registrera sig hos den s.k. Commissioner of Lobbying (p. 5). Varje f.d. offentligt anställd är förbjuden att under en femårsperiod från det att han eller hon slutade sin tjänst i det offentliga utöva lobbying. Även här kan dock kommissionären bevilja undantag (p. 10.11).⁵²

7.8 Tyskland⁵³

I Tyskland fanns det tidigare inte några regler om regeringsmedlemmars övergångar till annan tjänst. År 2015 gjordes dock en ändring i den lag som reglerar rättsförhållandena för regeringsmedlemmarna, Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung.⁵⁴ Lagen i fråga har funnits sedan början av 1950-talet och innehåller även t.ex. bestämmelser om förbud att inneha någon annan tjänst under tiden för sitt ämbete (5 §).

En regeringsmedlem ska under en period av 18 månader från det att han eller hon har lämnat sitt ämbete skriftligen underrätta regeringen om han eller hon har för avsikt att ta anställning eller annan sysselsättning (i det följande används samlingsbegreppet "anställning") utanför den offentliga sektorn. Underrättelsen bör ske senast en månad innan anställningen är tänkt att påbörjas (6 a §). Reger-

⁵¹ I Conflict of Interest Act finns det även bestämmelser om att den som bryter mot vissa uppräknade bestämmelser kan åläggas att betala en administrativ bot ("administrative monetary penalty"), se p. 52. De bestämmelser som redogjorts för ovan omfattas dock inte av den sanktionen.

⁵² För mer information om lagen hänvisas till lagen i fråga, se <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/l-12.4/>, senast besökt den 9 december 2016.

⁵³ I Tyskland kallas ministrarna i förbudsregeringen (die Deutsche Bundesregierung, även kallad deutsche Bundeskabinett) för förbundsministrar (Bundesminister). Utöver förbunds-kanslern finns det 15 förbundsministrar. Varje minister har statssekreterare. Det finns två typer av statssekreterare. De s.k. Beamtete Staatssekretäre är opolitiska tjänstemän medan de s.k. Parlamentarische Staatssekretäre är politiska tjänstemän.

⁵⁴ Lagen kallas även "Bundesministergesetz". För dess lydelse, se t.ex. <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bmng/gesamt.pdf>, senast besökt den 9 december 2016.

ingen kan förbjuda personen i fråga att påbörja anställningen under 18 månader om allmänna intressen påverkas. Hänsyn ska därvid tas till om anställningen rör frågor eller områden som regeringsmedlemmen har arbetat med under sin tid i regeringen eller om allmänhetens förtroende för regeringen kan påverkas. Ett förbud bör som huvudregel inte överstiga ett år. I fall där allmänna intressen kan komma att påverkas allvarligt kan dock ett förbud upp till 18 månader åläggas. Den som åläggs ett förbud kan begära en typ av övergångslön. Regeringen fattar beslut i frågan efter en rekommendation från en rådgivande kommitté (6 b §). Kommittén består av tre personer vilka ska ha erfarenhet från höga statliga tjänster eller viktiga politiska positioner. De utses av förbundspresidenten på rekommendation av regeringen och består i dagsläget av en f.d. finansminister, en f.d. senator och en f.d. författningsdomare.⁵⁵ Kommitténs medlemmar får ersättning för sitt uppdrag (6 c §). Några disciplinpåföljder finns inte (8 §). Den som förbjuds att påbörja sin nya anställning kan begära en form av övergångsersättning under tiden (6 d §).

Det sagda gäller även för ministrarnas s.k. parlamentariska statssekreterare, se 7 § i den särskilda lag som reglerar rättsförhållandena för de parlamentariska statssekreterarna, Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre.⁵⁶

⁵⁵ Kommitténs medlemmar utsågs först under sommaren 2016, se <http://www.zeit.de/news/2016-07/22/bundestag-transparenzwaechter-mit-gesetzentwurf-fuer-lobbyistenregister-22114805>, senast besökt den 9 december 2016.

⁵⁶ För dess lydelse, se t.ex. https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/parlsg_1974/gesamt.pdf, senast besökt den 9 december 2016.

8 Överväganden och förslag

8.1 Förslagets huvuddrag

En reglering av statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet bör införas. Med annan än statlig verksamhet avses all verksamhet där staten inte är huvudman. Regleringen avser även bolag som till någon del ägs av staten. Regleringen bör ske genom en särskild lag, lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet. Det behöver inte göras några ändringar i den s.k. statssekreteraröverenskommelsen. Regleringen bör se lika ut för statsråd och statssekreterare och oavsett varför de lämnar sitt ämbete. Den bör omfatta övergångar till såväl uppdrag som anställning i annan än statlig verksamhet och etablering av näringsverksamhet.¹ Vissa typer av uppdrag bör dock vara undantagna. Det gäller sådana uppdrag som beskrivs i 4 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) såsom t.ex. kommunalråd. Inte heller partipolitiska uppdrag bör omfattas.

Statsråd och statssekreterare ska anmäla alla tänkta övergångar till ett nytt uppdrag eller liknande till annan än statlig verksamhet som planeras äga rum inom tolv månader från det att befattningen har lämnats. Regleringen gäller således inte bara de som vid den tänkta övergången till ett nytt uppdrag eller liknande är statsråd eller statssekreterare utan även de som har lämnat ett sådant uppdrag.²

¹ När vi i det följande talar om "uppdrag eller liknande" avser vi såväl uppdrag som anställning och etablering av näringsverksamhet. Med "uppdragsgivare eller liknande" avser vi både uppdragsgivare och arbetsgivare.

² När vi i det följande talar om "statsråd" och "statssekreterare" avser vi, om inget annat sägs, såväl de som vid den tänkta övergången till ett nytt uppdrag eller liknande är statsråd eller statssekreterare som de som under den föregående tolv månadersperioden har lämnat ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare.

Två olika typer av övergångsrestriktioner bör kunna meddelas för en maximal tid om tolv månader. Den ena av dessa är karenstid. En sådan restriktion innebär att statsrådet eller statssekreteraren efter det att han eller hon slutat som statsråd eller statssekreterare under en viss tid inte får påbörja ett visst uppdrag eller liknande eller ha annat än kontakter av praktisk natur med den framtida uppdragsgivaren eller liknande. Den andra är ämnesrestriktion. Den innebär att statsrådet eller statssekreteraren efter det att han eller hon slutat som statsråd eller statssekreterare under en viss tid inte får engagera sig i vissa särskilt angivna frågor eller områden.

Vid bedömningen av om någon övergångsrestriktion ska meddelas bör beaktas om statsrådet eller statssekreteraren inom ramen för sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att det föreligger en risk för ekonomisk skada för staten, en risk för otillbörlig fördel för någon enskild eller en risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas, om statsrådet eller statssekreteraren påbörjar det nya uppdraget eller liknande. En aktsamhetsbestämelse bör också införas med innebörden att statsråd och statssekreterare i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller liknande, oavsett vilken typ av uppdrag eller liknande det är och i vilken sektor det utförs, alltid ska sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår en risk för ekonomisk skada för staten, en risk för otillbörlig fördel för någon enskild eller en risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas.

Statsråd och statssekreterare som meddelas karenstid bör kunna få ersättning under den tid karenstiden varar. I vissa fall bör ersättning kunna utgå även om statsrådet eller statssekreteraren meddelas ämnesrestriktion. Ersättningen bör vara subsidiär i förhållande till rätten till avgångsersättning för statsråd och rätten till avgångsvederlag för statssekreterare. Dess storlek bör som huvudregel motsvara det belopp som statsrådet eller statssekreteraren fick i arvode eller lön vid avgången och den bör vara pensionsgrundande för allmän pension.

Det bedöms inte behövas några sanktioner för att förstärka regleringens preventiva verkan. En ny sekretessbestämmelse bör införas om att sekretess ska gälla för uppgift i ett ärende om prövning enligt den tänkta lagen, om det inte står klart att uppgiften

kan röjas utan att någon enskild lider skada eller men. Sekretessen bör upphöra att gälla när ett slutligt beslut meddelas i ärendet.

Ett särskilt prövningsorgan, Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar, bör inrättas för prövningen i enlighet med den tänkta lagen. Organet bör vara ett fristående organ under riksdagen och bestå av fem ledamöter. Ledamöterna bör få ersättning för sitt arbete. Organet ska pröva en anmälan om en övergång inom tre veckor från det att en fullständig anmälan föreligger. Ett statsråd eller en statssekreterare får inte tillträda sitt nya uppdrag eller liknande innan prövningsorganet har meddelat beslut i övergångsfrågan eller, som längst, treveckorsfristen har gått till ända. Eftersom prövningsorganet bör ses som en förvaltningsmyndighet blir förvaltningslagen (1986:223) som huvudregel tillämplig vid organets handläggning av ärenden.

Det bör inte finnas någon rätt till överprövning av prövningsorganets beslut. Statsråd och statssekreterare ska dock kunna få sina beslut omprövade av prövningsorganet.

8.2 En reglering rörande övergångar till annan än statlig verksamhet bör införas

Förslag: En reglering av statsråds och statssekreterares övergångar från uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare till uppdrag eller anställning i annan än statlig verksamhet och etablering av näringsverksamhet ska införas.

Med annan än statlig verksamhet avses all verksamhet där staten inte är huvudman. Bolag som helt eller delvis ägs av staten anses i detta avseende utgöra annan än statlig verksamhet.

För sådana uppdrag som avses i 4 kap. 1 § kommunallagen samt övergångar till partipolitiska uppdrag gäller endast lagens aktsamhetsbestämmelse.

Bakgrund

Kontakter och övergångar mellan den offentliga och den privata sektorn är i grunden positivt. De stimulerar kompetensutbyte och ökad förståelse för varandras verksamheter vilket medför nytta för

samhället. Samtidigt leder övergångarna mellan sektorerna till en risk för intressekonflikter. Man brukar tala om två typer av risker (se bl.a. avsnitt 3.1 och avsnitt 3.7). Den ena typen av risk föreligger medan den enskilde fortfarande arbetar kvar på sin gamla arbetsplats. Denne kan då till följd av löfte om eller vid diskussioner om ny anställning hos någon annan utsätta sin nuvarande arbetsgivare för otillbörlig påverkan. Den andra typen av risk, vilken är den vi framför allt fokuserar på i detta betänkande, föreligger när den enskilde har lämnat sin tjänst i staten och börjat arbeta i privat verksamhet. Det kan då finnas en risk för att den enskilde missbrukar information, kunskap eller kontakter med tidigare kollegor.

Båda typerna av risker kan medföra en skada för staten. Skadan kan bestå i en ekonomisk skada. Det kan även handla om en förtroendeskada, dvs. att den enskilde agerar på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för den styrande makten, politiker i allmänhet eller samhället i stort skadas. Agerandet kan också leda till en risk för otillbörlig fördel för någon enskild, dvs. en fördel som denne egentligen inte borde få. Denna fördel kan vara av såväl ekonomisk som av annan natur.

Frågan om det behövs en särskild ordning för statsråds och statssekreterares övergångar efter avslutat uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare har diskuterats under flera år (se kapitel 3). Bland annat har det kommit ett antal riksdagsmotioner som har föreslagit att frågan ska regleras. Flera externa organ, såväl svenska som utländska, har uttryckt att Sverige bör införa en reglering. Hittills har dock varken riksdagen eller regeringen ansett att det behövs. I stället har man hänvisat till den indirekta reglering som finns (se kapitel 5). Ett exempel är sekretesslagstiftningen som hindrar en person som gått över från offentlig till privat verksamhet att röja sekretessbelagda uppgifter från sin tidigare arbetsgivare. Denne är alltså skyldig att iaktta sekretess också sedan han eller hon har lämnat sin post inom det offentliga. Bestämmelser om tjänstefel och tagande och givande av muta är andra exempel, liksom värdepappermarknadens insiderlagstiftning.

*Det finns både för- och nackdelar
med en reglering av övergångsfrågorna*

Vi tror att statsråd och statssekreterare också efter att de har lämnat sina befattningar vinnlägger sig om att agera på ett sådant sätt att intressekonflikter inte ska uppstå. Det kan därför framstå som klåfingrigt och överdrivet att reglera övergångar till annan verksamhet. Hur statsråd och statssekreterare agerar – och inte minst hur det *uppfattas* att de agerar – har dock betydelse för allmänhetens förtroende för den styrande makten, politiker i allmänhet och samhället i stort. Enligt vår mening behöver det därför inte ens ha konstaterats ett missbruk av information eller kunskap, utan redan själva misstanken om att det förekommer ett sådant missbruk kan leda till skada för staten.

Det finns därför goda skäl att överväga att reglera statsråds och statssekreterares övergångar. Som vi ser det finns det flera fördelar med att införa en reglering. Den kan minska risken för intressekonflikter och därmed också risken för skada för staten eller otillbörlig fördel för någon enskild. Detta kan bidra till att stärka tilltron till staten. Vidare kan en reglering underlätta för de statsråd och statssekreterare som önskar gå över till annan verksamhet genom att de inte helt på egen hand behöver bedöma om övergången är godtagbar eller inte. Det ger i sin tur legitimitet åt deras övergångar vilket gynnar inte bara dem själva utan även de verksamheter de går till. En reglering på området kan dessutom tjäna som vägledning för andra grupper och bidra till en ökad medvetenhet om frågans betydelse även inom andra sektorer.

Samtidigt kan en reglering medföra nackdelar. Rekryteringen av statsråd och statssekreterare skulle kunna försvåras, om de personer som avses rekryteras uppfattar att det finns en risk att de blir alltför begränsade den dag de önskar göra något annat. Det är heller inte otänkbart att regleringen skulle kunna ses som att den utgör en begränsning av näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen, se mer om detta i avsnitt 8.22. Om de statsråd och statssekreterare som under en tid kan komma att hindras påbörja sitt nya uppdrag eller liknande ska tillerkännas någon form av ekonomisk ersättning, kan en reglering också leda till kostnader för staten, se mer i avsnitt 9.3.

Vidare kan en reglering leda till uppfattningen hos de som berörs av den att alla övergångar som inte faller under regleringen automatiskt kan ses som legitima. Det kan dock finnas övergångar som i och för sig inte är förbjudna enligt regelverket men som ändå ter sig diskutabla. Det är också viktigt att en reglering inte tas till intäkt för att det är fritt fram att, efter det att en övergångsrestriktion gått till ända, ta vilka uppdrag eller liknande som helst. Såväl statsråds- som statssekreterarposten hör till rikets högsta ämbeten och med dem får anses följa en informell förpliktelse att i alla situationer agera på ett sådant sätt att förtroendet för staten inte skadas.

Det finns alltså både skäl som talar för och sådana som talar mot att införa en reglering rörande statsråds och statssekreterares övergångar. Framför allt mot bakgrund av den förtroendeskada staten kan åsamkas vid intressekonflikter anser vi att skälen för en reglering överväger nackdelarna med den. De farhågor vi nämnt torde dessutom, om inte helt reduceras, kunna minskas avsevärt om regleringen görs tydlig och förutsägbar. Det kan också noteras att man i Norge, där en reglering funnits under lång tid, inte har sett att den skulle ha försvårat rekryteringen.³ Som vi kommer att återkomma till i avsnitt 8.22 anser vi också att regleringen är en godtagbar begränsning av näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen.

Övergångar inom den statliga sfären

Vi anser alltså att en reglering rörande statsråds och statssekreterares övergångar bör införas. Fråga uppkommer då vilka övergångar som ska omfattas. De allra flesta statsråd och statssekreterare torde efter avslutat uppdrag vara eftertraktade på arbetsmarknaden. En del går över till annan statlig verksamhet, medan andra väljer en bana utanför staten. Likaså varierar formen för deras nya värv – vissa blir uppdragstagare i någon form medan andra blir anställda eller startar egen näringsverksamhet.

Vad först gäller den situationen att ett statsråd eller en statssekreterare börjar arbeta på en statlig myndighet ser vi inte att det finns ett behov av att reglera sådana övergångar. Eftersom stats-

³ Prop. 44 L (2014–2015) s. 28.

råden och statssekreterarna då fortsätter inom den statliga sfären kan staten själv hindra olämpliga övergångar eller se till att de inte använder information och kunskap som de fått i sitt värv som statsråd eller statssekreterare på ett skadligt eller otillbörligt sätt. Samma bör gälla för de statliga affärsverken.⁴ I och med att staten äger frågan finns det alltså redan en möjlighet till kontroll.

En annan fråga är vad som ska gälla vid övergång till ett bolag som till någon del ägs av staten.⁵ Staten har i och för sig genom sitt ägande en viss möjlighet till kontroll, t.ex. genom den statliga ägarpolicyn och genom att påverka styrelsens sammansättning och därmed dess beslut.⁶ Även sådana bolag är dock fristående rättssubjekt och statens möjligheter att hindra olämpliga övergångar är begränsade. Enligt vår mening kan det inte uteslutas att sådana övergångar skulle kunna leda till otillbörliga konkurrensfördelar och till förtroendskador för staten. Vi anser därför att övergångar till dylika bolag bör omfattas av den tänkta regleringen.

Övergångar utanför den statliga sfären

De nya uppdrag eller liknande som statsråd och statssekreterare överväger kan vara av vitt skilda slag. Det kan t.ex. handla om etablering av näringsverksamhet som konsult. Det kan också vara uppdrag eller anställning inom olika typer av verksamhet. Som exempel kan nämnas en situation där ett statsråd blir kommunalråd eller att en statssekreterare börjar arbeta i ett kommunalt bolag, antingen som "ren" anställd eller i form av ett förtroendeuppdrag, det senare antingen med eller utan ersättning. Ett annat exempel är att ett statsråd åtar sig ett förtroendeuppdrag i en ideell organisation, också det med eller utan ersättning. Ytterligare ett exempel är att ett statsråd efter sin avgång under en tid gör insatser på sitt partis riksdagskansli.

⁴ Dessa är tre till antalet – Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska Kraftnät.

⁵ I den statliga bolagsportföljen finns det 49 hel- och delägda företag, varav två är börsnoterade, se <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/bolag-med-statligt-agande/>, senast besökt den 9 december 2016.

⁶ För ägarpolicyn för 2015, se <http://www.regeringen.se/contentassets/52b2219b927a415485f2d2a7ae0237e3/statens-agarpolicy-och-riktlinjer-for-foretag-med-statligt-agande-2015.pdf>, senast besökt den 9 december 2016.

Gemensamt för alla övergångar till annan än statlig verksamhet är att staten inte har någon möjlighet till kontroll. Staten kan ju i sådana fall inte själv hindra olämpliga övergångar eller att statsråden eller statssekreterarna på ett skadligt eller otillbörligt sätt använder information och kunskap som de fått i sitt värv som statsråd eller statssekreterare. Statsråds och statssekreterares speciella ställning gör också att deras agerande har stor betydelse för allmänhetens förtroende för den styrande makten, politiker i allmänhet och samhället i stort.

Det ovan sagda talar enligt vår mening för att låta det stora flertalet övergångar till uppdrag och liknande utanför den statliga sfären omfattas. Således bör övergångar till fackliga eller ideella förtroendeuppdrag falla under den tänkta regleringen. När det gäller sådana typer av uppdrag konstateras i 2000 års bisyssleutredning i och för sig att de kan ses som mindre riskabla bisysslor. Samtidigt påpekas att inte heller sådana uppdrag alltid är riskfria. Om ett uppdrag i en ideell organisation innebär att man har ett ansvar för medelsförvaltning eller någon kommersiellt betonad del av verksamheten, bör man vara försiktig.⁷

Däremot anser vi att prövningsorganet inte bör pröva övergångar av politisk natur. De övergångar vi då tänker på är sådana förtroendeuppdrag som avses i 4 kap. 1 § kommunallagen samt övergångar till partipolitiska uppdrag. Enligt vår mening skulle det te sig märkligt om prövningsorganet skulle kunna pröva om en övergång till arbete i t.ex. partistyrelsen för ett parti innebär en risk för sådan skada för staten eller otillbörlig fördel för någon enskild som vi återkommer till när vi diskuterar kriterierna för att en övergångsrestriktion ska kunna meddelas (se avsnitt 8.7). Som jämförelse kan också nämnas att man vid en diskussion om bisyssleförbudet i 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA), som ju gäller för statssekreterare (se avsnitt 5.2.2), brukar säga att bisysslor som mindre ofta torde omfattas av förbudet är bl.a. just politiska förtroendeuppdrag.⁸ Sammanfattningsvis anser vi således att det i den tänkta lagen bör finnas ett undantag så att övergångar till sådana förtroendeuppdrag som avses i 4 kap. 1 § kommunallagen samt övergångar till partipolitiska uppdrag inte omfattas. Ett

⁷ SOU 2000:80 s. 173 f.

⁸ Se skriften *Bisysslor*, utgiven av Arbetsgivarverket 2012, s. 13 f.

liknande undantag finns för övrigt i den norska lagstiftningen. I 1 § tredje stycket karanteneloven sägs att lagen i fråga inte omfattar övergångar till partipolitiskt arbete eller politiskt värv i Stortinget, kommuner och s.k. fylkeskommuner.

Val av anställningsform etc. ska inte spela någon roll

De nya uppdrag eller liknande som statsråd och statssekreterare överväger kan vara av olika slag också vad gäller själva formen. Vi ser det som självklart att ett statsråd eller en statssekreterare inte ska kunna kringgå regleringen genom att välja att bli uppdrags-tagare, anställd eller starta näringsverksamhet i den ena eller andra situationen. Regleringen bör därför omfatta samtliga dessa former. Med näringsverksamhet tänker vi oss förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt, dvs. samma definition som finns i 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229).

8.3 En tydlig reglering

Bedömning: Regleringen ska tydligt ange vad som gäller både för statsråden, statssekreterarna, det organ som har att pröva övergångsfrågorna och allmänheten.

Det är viktigt att en reglering av statsråds och statssekreterares övergångar är tydlig och förutsägbar. De eventuella begränsningar som införs måste stå i proportion till hur allvarlig risken för intressekonflikt och skada är. För att bidra till allmänhetens tillit är det viktigt att regleringen är utformad och tillämpas på ett sådant sätt att det framgår för gemene man vad som gäller. För det ändamålet har det betydelse hur tillämpningen kommuniceras. Regleringen får givetvis inte bryta mot någon av de i regeringsformen uppräknade grundläggande fri- och rättigheterna, eller, om den bedöms tillämplig, den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) eller några andra internationella åtaganden Sverige har gjort.

8.4 Regleringen bör se lika ut för statsråd och statssekreterare och oavsett varför de lämnar sitt ämbete

Förslag: Samma regler ska gälla för statsråd och statssekreterare och oavsett om dessa lämnar sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare på eget initiativ eller av annan anledning.

Ett statsråd och en statssekreterare befinner sig i liknande förtroendeställningar och verkar i politikens absoluta toppskikt. Hur de uppfattas agera i olika situationer är av stor betydelse för allmänhetens förtroende för staten. Vi anser därför att samma regler bör ställas upp för de båda grupperna.⁹ Därefter får det vara omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om några övergångsrestriktioner ska aktualiseras eller inte.

Vi tycker också att samma regler bör gälla oavsett om ett statsråd eller en statssekreterare slutar sitt uppdrag eller anställning på eget initiativ eller om orsaken är en annan. Den information och kunskap han eller hon har förvärvat under tiden som statsråd eller statssekreterare är ju densamma oavsett varför man lämnar.

Även statsråd och statssekreterare som frånträtt sin post kan behöva beakta regleringen. Som vi återkommer till i avsnitt 8.9 bör statsråd och statssekreterare vara skyldiga att anmäla alla uppdrag och liknande som de planerar att påbörja inom tolv månader från det att de har frånträtt sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare. Det bör också finnas en aktsamhetsbestämmelse som innebär att statsråd och statssekreterare i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller liknande, oavsett sektor, alltid ska sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår en risk för ekonomisk skada för staten, en risk för otillbörlig fördel för någon enskild eller en risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas (se avsnitt 8.18).

⁹ Som framgår av våra direktiv omfattas inte politiskt sakkunniga av vårt utredningsuppdrag. Vi för därför inte någon diskussion om vad som bör gälla för den gruppen.

8.5 Regleringen bör ske genom lag

Förslag: En reglering av statsråds och statssekreterares övergångar till annan verksamhet ska ske genom en särskild lag, lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet.

En reglering kan ske med olika verktyg

Statsråds och statssekreterares övergångar kan regleras med olika verktyg. Som framgår av avsnitt 7.1 har olika länder också valt att lösa frågan på olika sätt. Exempelvis finns det i Norge sedan början av 2016 en särskild lag på området. Lagen är i stora delar en kodifiering av de riktlinjer på området som hade gällt under många år. Storbritannien å sin sida har i stället valt en lösning med riktlinjer. I andra länder är frågan oreglerad.

Fyra alternativ bör övervägas, nämligen informella överenskommelser, en reglering genom riktlinjer, för statssekreterarnas del en reglering genom anställningsavtal och slutligen en reglering genom lag eller förordning.

Informella överenskommelser

Statsråden och statssekreterarna skulle, när de tillträder sina befattningar, kunna åta sig att efter avslutat värv inte ta sådana uppdrag eller liknande som kan ge upphov till intressekonflikter. En liknande ordning finns för övrigt redan vad gäller statsrådets medverkan i konstitutionsutskottets granskning.¹⁰ Sådana informella överenskommelser har den fördelen att de lätt kan ändras. En informell överenskommelse är dock inte juridiskt bindande och riskerar att framstå som tandlös. Därför bör den lösningen inte väljas.

¹⁰ Statsråden i den regering som tillträdde den 3 oktober 2014 har enligt ett dokument från Statsrådsberedningen åtagit sig att alltid medverka i den konstitutionella granskningen fullt ut och detta även efter det att uppdraget som statsråd upphört. Enligt dokumentet innebär åtagandet att dessa alltid kommer att delta i utfrågningar som konstitutionsutskottet kallar till med anledning av sin granskning. Se mer om detta i Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning 2015/16:RFR1, s. 16.

Riktlinjer

Ett annat alternativ är att införa riktlinjer. Den vägen valdes till att börja med i Norge varefter riktlinjerna utvecklades till lagstiftning. En fördel med riktlinjer är att de ger ett gott utrymme för successiv utveckling eftersom de kan ändras tämligen enkelt. Även riktlinjer kan dock framstå som tandlösa. De ger dessutom inte det symbolvärde som formella regler kan ge. Vi anser därför att inte heller riktlinjer bör väljas.

Anställningsavtal

Eftersom statssekreterare är anställda av Regeringskansliet (se avsnitt 4.2.1) finns för deras del även alternativet att reglera frågorna om övergångar i deras anställningsavtal. Statssekreterarnas villkor regleras också närmare i den s.k. statssekreteraröverenskommelsen (se avsnitt 4.2.6 och avsnitt 8.21).

Som vi har anfört i avsnitt 8.4 anser vi att samma regler bör gälla för statsråd och statssekreterare. Det hindrar visserligen inte att frågan för statssekreterarnas del skulle kunna regleras i anställningsavtal och för statsrådets del på annat sätt. Det är dock en fördel att ha ett samlat regelverk för båda grupperna. Bland annat underlättar det för det fall ändringar i regleringen skulle bli aktuella. Därför bör inte heller denna väg väljas.

Regleringen rörande statsråden bör inte placeras i regeringsformen

I 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen finns en bestämmelse om att statsråden inte får inneha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för dem. Även i 13 kap. regeringsformen finns bestämmelser rörande statsråden i form av konstitutionsutskottets granskning, åtal mot statsråd och mistroendeförklaring. I den ESO-rapport som vi berör i avsnitt 3.7, föreslår man också att regleringen bör göras i regeringsformen.¹¹

¹¹ Se Lindström, Eva och Bruun, Niklas, Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:1, s. 115.

Mot det ovan sagda måste dock ställas att de tänkta bestämmelserna ska reglera vad statsrådet företar sig *efter* det att han eller hon har lämnat sitt uppdrag som statsråd. Det talar mot en placering i regeringsformen. Skulle en sådan reglering placeras i regeringsformen, skulle den dessutom bara omfatta statsråd. Som vi har angett ovan ser vi det som lämpligast att reglera frågan med samma medel för de båda grupperna. Därtill kommer att man allmänt sett bör sträva efter att inte välja en högre hierarkisk nivå än nödvändigt för en reglering. Vi anser därför att bestämmelserna inte bör placeras i regeringsformen.

Lag eller förordning

Reglering i lag eller förordning är ett formellt krav om regleringen begränsar näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § regeringsformen. Vi återkommer i avsnitt 8.22 till en diskussion om den bestämmelsen. En reglering i lag eller förordning har också en tyngd som icke rättsligt bindande regler saknar. Också den ingripande karaktär som regleringen har för den enskilde talar för att det bör väljas en lösning där regleringen är tydligt offentlighetsrättslig.

När det så gäller frågan vilket av alternativen lag eller förordning som bör väljas måste det beaktas att regleringen ska gälla för statsråd och statssekreterare. Båda dessa grupper ingår i eller är tätt knutna till regeringen. Enligt vår mening bör regleringen därför göras i lag som stiftas av riksdagen och inte förordning som ju beslutas av regeringen.¹² Bestämmelserna bör, som vi har nämnt ovan, inte placeras i regeringsformen utan i en egen lag, lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet.

¹² Nämnas ska att det inte är säkert att lag är det bästa för andra grupper. Exempelvis kan i vissa fall avtalsvägen säkert vara en bättre väg att gå, jfr de konkurrensklausuler som ibland används i näringslivet och som vi redogör för i avsnitt 6.3. Vi tror också att det är möjligt att lösningen med en lång uppsägningstid är något som skulle kunna användas för andra grupper än statsråd och statssekreterare.

8.6 Regleringen bör ge möjlighet att meddela olika typer av övergångsrestriktioner

Förslag: Två typer av övergångsrestriktioner ska kunna meddelas. Den ena typen, karenstid, innebär att statsrådet eller statssekreteraren 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. Den andra typen, ämnesrestriktion, innebär att statsrådet eller statssekreteraren 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.

Ett tidsmässigt mellanrum bör kunna skapas

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 med tiden. Det gäller att kunna skapa ett mellanrum tidsmässigt mellan å ena sidan uppdraget som statsråd eller anställningen som statssekreterare och å andra sidan det nya uppdraget eller liknande. Nedan redogör vi för hur detta skulle kunna lösas. Vi ger också exempel på situationer där den ena eller andra lösningen skulle kunna komma i fråga, givetvis under förutsättning att de kriterier för att meddela en övergångsrestriktion som vi ställer upp i avsnitt 8.7 föreligger.

Det bör finnas en möjlighet att meddela karenstid eller ämnesrestriktion

Det bör införas en möjlighet att meddela ett statsråd eller en statssekreterare ett förbud mot att inom en viss tid påbörja ett visst uppdrag eller liknande. Restriktionen bör innebära att statsrådet eller statssekreteraren under denna tid inte får ha annat än kontakter av praktisk natur med den framtida uppdragsgivaren eller lik-

nande. Genom en sådan karenstid, uppnås det mellanrum i tid vi tror kan behövas i vissa fall. En sådan möjlighet finns för övrigt i flera andra länder, såsom t.ex. Norge i form av s.k. "karantene" (se avsnitt 7.2.2).

Samtidigt kan det finnas situationer där bara vissa inslag i det nya uppdraget eller liknande kan ge upphov till intressekonflikter och därtill hörande skada. Att i ett sådant fall meddela ett totalt förbud för statsrådet eller statssekreteraren att påbörja det nya uppdraget eller liknande anser vi vara oproportionerligt och att skjuta över målet. Det vore därför bra om det även fanns en möjlighet att meddela en restriktion som innebär att ett statsråd eller en statssekreterare, inom ramen för sitt nya uppdrag eller liknande, inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden. Särskilt användbart tror vi detta kan vara i en situation där t.ex. ett statsråd avser att etablera sig som konsult med inriktning på de områden där han eller hon har verkat som statsråd. I stället för att meddela en karenstid, och därmed hindra statsrådet helt från att påbörja sin verksamhet, skulle det i ett sådant fall kunna meddelas en ämnesrestriktion i form av att han eller hon inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden.

Eftersom denna typ av restriktion alltså inte rör det nya uppdraget eller liknande i dess helhet skulle den kunna beskrivas som en ämnesrestriktion. En möjlighet att meddela en sådan typ av restriktion finns för övrigt i åtminstone Norge där den kallas "saksförbud" (se avsnitt 7.2.2).

Vi tror att prövningen av om en ämnesrestriktion bör meddelas ibland kommer att bli svårare att göra än den prövning som måste ske vid frågan om att meddela karenstid. Medan en karenstid omfattar hela uppdraget eller liknande, handlar en ämnesrestriktion om att peka ut vissa särskilda frågor eller områden där intressekonflikter och därtill hörande skada eller otillbörlig fördel kan komma att uppstå. Det kan vara svårt, framför allt vid nystartade verksamheter, att i detalj beskriva vilka frågor och områden som statsrådet eller statssekreteraren kommer att hantera inom ramen för sitt nya uppdrag eller liknande. Inom vissa verksamheter kan det också vara så att man inte gärna vill skylta med vilka kunder man arbetar för. Här vilar det dock ett ansvar på det enskilda statsrådet eller och enskilde statssekreteraren att inför prövningen så noga som möjligt beskriva sitt nya uppdrag eller liknande, något vi åter-

kommer till i avsnitt 8.10. Det är också viktigt att prövningsorganet utformar ämnesrestriktionen så att alla kan förstå omfattningen av den. Som vi har sett i Norge kan det annars bli så att statsrådet eller statssekreteraren måste vända sig till prövningsorganet på nytt för en precisering av ämnesrestriktionens innebörd (se avsnitt 7.2.2).

I vissa situationer kommer det säkert att gå att uppnå samma resultat med såväl karenstid som ämnesrestriktion. Vi anser att man då bör välja den åtgärd som är minst ingripande för den enskilde. Enligt vår mening torde detta i de allra flesta situationer vara en ämnesrestriktion.

Ytterligare en fråga är om de båda formerna av restriktioner ska kunna kombineras. I Norge, där det alltså finns liknande restriktioner, kan så ske.¹³ Vi anser att så bör vara fallet även för Sveriges del. Således kan det tänkas en situation där t.ex. ett statsråd avseende ett visst uppdrag först meddelas en karenstid, följt av en ämnesrestriktion. Statsrådet får i en sådan situation alltså till en början inte påbörja sitt nya uppdrag. Efter en tid kan dock han eller hon börja arbeta med uppdraget men måste då under en viss tid avhålla sig från att engagera sig i vissa särskilt angivna frågor eller områden.

8.7 I vilka fall övergångsrestriktioner ska kunna komma i fråga

Förslag: En övergångsrestriktion ska meddelas om ett statsråd eller en statssekreterare inom ramen för sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att, om han eller hon påbörjar ett visst uppdrag eller anställning i annan än statlig verksamhet eller etablerar näringsverksamhet, det föreligger

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

¹³ Se 7 § andra stycket karanteneloven.

Allmänt

Statsråd och statssekreterare förvärvar under sina ämbeten en mängd information och kunskap. En i regel mycket liten del av den kan vara känslig. Syftet med en reglering är att försöka hindra att just sådan särskilt känslig information och kunskap används på ett sätt som kan ge upphov till en risk för intressekonflikter och skada eller otillbörlig fördel. I övrigt ska naturligtvis informations-, kunskaps- och erfarenhetsutbyte uppmuntras.

Enligt vår mening måste bedömningen av om någon övergångsrestriktion ska meddelas göras i två led. Kortfattat kan sägas att det *första ledet* handlar om på vilket sätt statsrådet eller statssekreteraren har erhållit information eller kunskap. Det *andra ledet* handlar om att bedöma om den kunskapen eller informationen gör att det föreligger en risk för skada för staten – antingen ekonomisk skada eller förtroendeskada – eller en risk för otillbörlig fördel för någon enskild om statsrådet eller statssekreteraren påbörjar ett nytt uppdrag eller liknande.

Endast information och kunskap som erhållits i ämbetet bör omfattas

Vi anser att regleringen bör vara begränsad till sådan information och kunskap som ett statsråd eller en statssekreterare erhåller till följd av sitt ämbete. Information och kunskap som någon förvärvat före uppdraget – vilket i och för sig kan ha bidragit till rekryteringen – bör inte kunna medföra en restriktion. I och för sig kan det många gånger vara svårt att särskilja vad som utgör sådan information och kunskap som ett statsråd eller en statssekreterare har erhållit i denna egenskap och vad som är sådant som han eller hon har fått i en annan egenskap. Statsråd och statssekreterare arbetar ju en stor del av dygnets vakna timmar och statsråden förutsätts dessutom i princip alltid vara i tjänst. All information som relaterar till ämbetet får i princip betraktas som förvärvat genom ämbetet. Enbart vad som helt klart faller utanför kan betraktas som information eller kunskap som vederbörande har erhållit i en annan egenskap.

Risk för skada eller otillbörlig fördel måste föreligga

I ett andra led måste bedömas om den information och kunskap ett statsråd eller en statssekreterare har förvärvat i sitt ämbete gör att det föreligger antingen en risk för någon form av skada för staten – det kan vara ekonomisk skada eller förtroendeskada – eller en risk för otillbörlig fördel för någon enskild, om statsrådet eller statssekreteraren påbörjar det nya uppdraget eller liknande. Det prövningsorgan vi tänker oss ska finnas (se avsnitt 8.12) behöver alltså inte konstatera att det faktiskt har uppstått skada eller otillbörlig fördel. Det räcker att en risk går att konstatera för att en övergångsrestriktion ska kunna aktualiseras.

Kravet på att det måste föreligga en risk för skada eller otillbörlig fördel innebär i sig en begränsning av vilken information och kunskap som kommer att omfattas av regleringen. Statsråd och statssekreterare får information och kunskap från en mängd olika håll. Förutom att de har egna ansvarsområden, vilka framgår direkt och indirekt av bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet och de s.k. § 5-förordnandena (se mer om dem i avsnitt 4.1.2), deltar de på olika sätt i regeringens kollektiva beslutsfattande och Regeringskansliets förhandlingsmaskineri. Som vi ser det torde en risk för skada eller otillbörlig fördel kunna uppkomma endast när statsrådet eller statssekreteraren har mer ingående information eller kunskap på området, något vi tror kommer vara fallet i huvudsak i frågor som berör statsrådets eller statssekreterarens eget ansvarsområde.

Vid bedömningen av om det föreligger en risk för skada av något slag eller otillbörlig fördel bör man också se till i vilken situation statsrådet eller statssekreteraren söker sig till ett nytt uppdrag eller liknande. Om ett enskilt statsråd eller en enskild statssekreterare avgår, torde ju han eller hon fortfarande ha kvar god kännedom om regeringens aktuella politik och ett stort kontaktnät i och omkring regeringen. För det fall hela regeringen avgår samtidigt, t.ex. på grund av en valförlust, försvinner dock åtminstone en del av det nämnda kontaktnätet.¹⁴ Samma gäller kunskapen om regeringens politiska inriktning. Huruvida det föreligger en risk för skada av något slag eller en risk för otillbörlig fördel måste dock bedömas i det enskilda fallet.

¹⁴ Ett liknande resonemang förs i de norska förarbetena, se NOU 2012: 12 s. 68.

Exempel på hur kriterierna skulle kunna användas

Vad först gäller en *risk för ekonomisk skada för staten* anser vi att en sådan kan föreligga t.ex. om ett f.d. statsråd vid en avtalsförhandling mellan sin nya uppdragsgivare eller liknande och en statlig myndighet använder sig av i ämbetet förvärvat information och kunskap som andra inte har tillgång till.

Ett exempel på *risk för otillbörlig fördel för någon enskild* är att en person under sin statsrådstid har varit involverad i diskussioner om nya regler på ett visst område men där detaljerna om dessa regler ännu inte är allmänt kända. Om det f.d. statsrådet då börjar arbeta för en uppdragsgivare eller liknande inom området i fråga, kan den nya uppdragsgivaren riskera att få otillbörliga fördelar. Dessa behöver inte nödvändigtvis vara av ekonomisk natur.

En *risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas* kan uppkomma i en mängd situationer. Exempelvis torde de ovan nämnda situationerna – där vi alltså anser att risk för ekonomisk skada för staten respektive risk för otillbörlig fördel för någon enskild föreligger – kunna leda även till en risk för förtroendskada.

Enligt vår mening kan det aldrig bli fråga om att ålägga ett statsråd eller en statssekreterare en övergångsrestriktion enbart på grund av den kunskap han eller hon har om hur det politiska systemet och förhandlingsgångarna i det fungerar. Däremot ser vi det inte som otänkbart att även allmänt känd information och kunskap i vissa fall kan leda till att en övergångsrestriktion bör meddelas. Som exempel kan nämnas den situationen att ett statsråd väljer att gå över till ett uppdrag inom ett område där han eller hon under sin statsrådstid har varit djupt involverad i frågor av olika slag. Även om det i en sådan situation skulle vara så att all information och kunskap är allmänt känd och även om det kan konstateras att det inte föreligger någon risk för ekonomisk skada för staten eller risk för otillbörlig fördel för någon enskild, skulle det ändå kunna föreligga en risk för att statsrådets agerande uppfattas som olämpligt och att det därmed också finns en risk för förtroendskada. Risken för förtroendskada kan således beskrivas som en allmänt hållen regel som kan slå till där med fog kan uppfattas som att statsrådet eller statssekreteraren agerar på ett icke godtagbart sätt.

8.8 En övergångsrestriktion bör kunna vara maximalt tolv månader

Förslag: En övergångsrestriktion ska kunna meddelas för maximalt tolv månader efter det att ett statsråd eller en statssekreterare har avslutat sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare. Restriktionens längd i det enskilda fallet ska avgöras efter en bedömning av hur lång tid den information eller den kunskap som statsrådet eller statssekreteraren har kan orsaka en risk för ekonomisk skada för staten, en risk för otillbörlig fördel för någon enskild eller en risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas.

Övergångsrestriktionen bör som längst kunna vara tolv månader

Vid bedömningen av för hur lång tidsperiod en övergångsrestriktion som längst ska kunna meddelas måste det allännas och den enskildes intressen vägas mot varandra. Övergångsrestriktionens varaktighet måste vara skälig.

Det saknas såväl hållpunkter som empiri för hur en övergångsrestriktions varaktighet ska bestämmas. Det är dock av intresse att se hur frågan har lösts i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) och i järnvägslagen (2004:519). Som vi har redogjort för i avsnitt 6.1 och avsnitt 6.2 finns ju där en reglering rörande vissa andra grupperns övergångar. En riksbanksledamot respektive generaldirektören och chefen vid Transportstyrelsen kan hindras ta ny anställning eller liknande i som längst ett år efter att denna slutade sin tidigare tjänst. Som ytterligare jämförelse kan nämnas att, enligt det avtal om användning av konkurrensklausuler i anställningsavtal som Svenskt Näringsliv och Förhandlings- och samverkansrådet PTK har ingått, en konkurrensklausuls bindningstid inte ska överstiga 18 månader (se avsnitt 6.3.2).¹⁵ Avtalet har betydelse även för de parter som inte är formellt bundna av det. Enligt Arbetsdomstolen

¹⁵ Enligt avtalet ska en konkurrensklausul inte ha längre bindningstid än som svarar mot arbetsgivarens behov. Med beaktande av den intresseavvägning som måste göras bör bindningstiden inte överstiga nio månader, om tiden under vilken det finns risk för att företags-hemligheterna utgör fara i konkurrenshänseende är kort. I andra fall ska bindningstiden inte överstiga 18 månader, om det inte finns särskilda skäl för detta (p. 5.1).

bör nämligen vid bedömningen av om en konkurrensklausul kan ses som skälig enligt 38 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen) en jämförelse göras med det nämnda avtalet.¹⁶ Också 36 § avtalslagen som är allmänt tillämplig på avtalsvillkor och inte bara på sådana som kan ses som regelrätta konkurrensklausuler är av intresse. Även enligt den bestämmelsen ska en skälighetsbedömning av avtalsvillkoret göras.

Mot ovanstående bakgrund anser vi att en övergångsrestriktion bör kunna meddelas för som längst tolv månader efter det att ett statsråd eller en statssekreterare har avslutat sitt uppdrag eller sin anställning. Detta gäller även vid en sådan kombination av karens-tid och ämnesrestriktion som vi har diskuterat i avsnitt 8.6.

Såväl korta som långa övergångsrestriktioner kan förekomma

Övergångsrestriktionens längd i det enskilda fallet måste avgöras utifrån en bedömning av hur länge den information eller den kunskap som statsrådet eller statssekreteraren har kan orsaka en risk för ekonomisk skada för staten, en risk för otillbörlig fördel för någon enskild eller en risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas. Längden på den meddelade övergångsrestriktionen måste stå i proportion till risken. Information och kunskap som kan motivera en restriktion torde många gånger vara en färskvara, såsom t.ex. information om att ett visst beslut i en viss fråga kommer att fattas i närtid. I ett sådant fall skulle enligt vår mening en kortare tid för övergångsrestriktionens varaktighet kunna komma i fråga. Ibland kan det dock vara ett senare bäst-före-datum på informationen och kunskapen, t.ex. om ett statsråd har fått detaljerad insyn i ett visst företag. I ett sådant fall kan en längre tid för restriktionens varaktighet behöva väljas. Ett annat exempel är stora upphandlingar som statsrådet eller statssekreteraren på något sätt fått insyn i. Har en sådan process pågått under en längre tid och är på väg att avslutas, kan det tänkas att det inte behövs en lika lång övergångsrestriktion som om processen är i sin linda. Sammanfattningsvis tror vi alltså att det kommer att förekomma såväl korta som långa löptider för meddelade övergångsrestriktioner, dock aldrig längre än 12 månader.

¹⁶ Se t.ex. AD 2015 nr 8.

8.9 Statsråd och statssekreterare bör anmäla alla övergångar inom en tidsperiod av tolv månader

Förslag: Statsråd och statssekreterare ska vara skyldiga att anmäla alla uppdrag och anställningar i annan än statlig verksamhet och etablering av näringsverksamhet som de planerar att påbörja inom tolv månader från det att de har frånträtt sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare.

Vad gäller näringsverksamhet är det verksamheten som sådan som omfattas av anmälningsskyldigheten. Statsråd och statssekreterare behöver således inte anmäla varje enskilt uppdrag de utför inom näringsverksamheten.

Om det inom tolv månader från det att ett statsråd eller en statssekreterare har frånträtt sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare sker en betydande ändring av innehållet i ett uppdrag, en anställning eller en näringsverksamhet som prövningsorganet har prövat, ska statsrådet eller statssekreteraren vara skyldig att göra en ny anmälan till prövningsorganet.

Det bör ankomma på statsrådet eller statssekreteraren själv att underrätta prövningsorganet om att han eller hon avser börja annat uppdrag eller liknande.

Vidare anser vi att en obligatorisk och generell anmälningsskyldighet för alla uppdrag och liknande bör väljas. Det ska alltså inte behöva vara upp till den enskilde att bedöma om en övergång till annan än statlig verksamhet omfattas av regleringen eller inte. För att underlätta för statsråden och statssekreterarna och för att ge regleringen än mer legitimitet är det bättre att alla sådana övergångar provas i den för ändamålet särskilt inrättade ordningen.

Som vi har konstaterat i avsnitt 8.8 bör den maximala tiden för en övergångsrestriktion vara tolv månader. Det gör att även skyldigheten att anmäla en övergång till ett nytt uppdrag eller liknande bör gälla bara sådana övergångar som ett statsråd eller en statssekreterare planerar att göra inom tolv månader från det att han eller hon har frånträtt sitt uppdrag. Som vi ska se i avsnitt 8.18 gäller dock efter denna tid alltid en aktsamhetsbestämmelse.

Det ska betonas att tanken inte är att statsråd och statssekreterare, för det fall de väljer att starta näringsverksamhet, ska anmäla varje enskilt uppdrag de åtar sig. Anmälningsskyldigheten bör gälla endast näringsverksamheten.

Som vi har anfört i avsnitt 8.6 kan det i vissa fall vara svårt att pröva en nystartad verksamhet eftersom det kanske inte alltid finns en klar arbetsbeskrivning att utgå från. Det är i ett sådant fall viktigt att statsrådet eller statssekreteraren i sin anmälan noga beskriver den tänkta verksamheten. Prövningsorganet får sedan mot den bakgrunden och den övriga information som lämnas (se mer om informationen i avsnitt 8.10) pröva mot kriterierna för övergångsrestriktioner.

Det är inte otänkbart att den situationen kan uppkomma att ett statsråd eller en statssekreterare har fått ett nytt uppdrag eller liknande provat men att detta sedan får en annan utformning än vad som först prövades. För att inte öppna upp för missbruk men också för att se till att inte en strängare övergångsrestriktion än vad som är motiverad meddelas anser vi att det bör åligga statsrådet eller statssekreteraren att i ett sådant fall göra en ny anmälan till prövningsorganet. En ny anmälan bör krävas endast om det föreligger en betydande ändring.

8.10 Anmälan bör ske på ett i förväg bestämt sätt

Förslag: Statsrådet eller statssekreteraren ska förse prövningsorganet med de uppgifter som organet behöver för sin bedömning. Prövningsorganet ska dock även ha rätt att inhämta uppgifter från annan än statsrådet eller statssekreteraren. Innan så sker ska statsrådet eller statssekreteraren erbjudas möjlighet att själv komplettera med den eller de uppgifter som prövningsorganet begär.

Som stöd för statsråden och statssekreterarna vid deras uppgiftslämnande bör det i huvuddrag finnas angett vilka uppgifter som ska lämnas till prövningsorganet.

Det bör vara statsrådet eller statssekreteraren som i första hand ska förse provningsorganet med uppgifter

Det är alltså statsrådet eller statssekreteraren själv som måste underätta det tänkta provningsorganet om att han eller hon avser att påbörja ett annat uppdrag eller liknande. Vi anser också att ansvaret för att förse provningsorganet med de uppgifter som behövs för en fullgod provning bör ligga på statsrådet eller statssekreteraren. För det fall han eller hon av någon anledning inte lämnar tillräckliga uppgifter, bör det dessutom finnas en möjlighet för provningsorganet att på egen hand inhämta uppgifterna i fråga. Innan så sker bör statsrådet eller statssekreteraren underrättas om vad provningsorganet behöver och ges en ny möjlighet att själv komplettera med den eller de uppgifter som efterfrågas. Provningsorganet ska naturligtvis också iaktta den diskretion som kan vara påkallad.

Ett särskilt utformat formulär kan vara ett stöd vid uppgiftslämnandet

Det ligger alltså ett ansvar på det enskilda statsrådet och den enskilde statssekreteraren att se till både att en anmälan sker och att för provningen relevanta uppgifter lämnas. Vi tror att det är viktigt att det finns utrymme för en dialog mellan den som gör en anmälan och provningsorganet om vilka uppgifter som kan behöva lämnas. Detta gäller särskilt i början av regleringens tillämpning, innan någon praxis har hunnit utvecklas. Det kan också vara bra om det någonstans i huvuddrag finns upplysningar om vilka uppgifter statsråden och statssekreterarna bör lämna till provningsorganet. Ett sådant stöd skulle t.ex. kunna vara ett formulär där det framgår vilka uppgifter som provningsorganet anser sig behöva för sin provning.¹⁷ Hur detta stöd ska se ut får ankomma på provningsorganet att avgöra.

¹⁷ Ett sådant formulär finns för t.ex. de norska statsråden och statssekreterarna, se <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/Statlig-arbeidsgiverpolitikk/lov-og-avtaleverk/karantene/meldingsskjema-for-karantenesaker/id2484487/>, senast besökt den 9 december 2016. Ett annat exempel är det formulär brittiska ministrar m.fl. har att fylla i, se https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/489704/Ministers_Business_Appointments_Application_Form_-_2016.doc, senast besökt den 9 december 2016.

Olika typer av information behövs för prövningen

Det bör lämnas åt prövningsorganet att bestämma på vilket sätt statsråden och statssekreterarna ska lämna information. Vi vill dock ändå säga något om vad vi tror prövningsorganet kommer att behöva för sin prövning. Det handlar dels om information som rör statsrådsuppdraget eller anställningen som statssekreterare, dels om information som rör det tilltänkta uppdraget eller liknande. Informationen kan vara av mer generell eller mer specifik karaktär. Med generell information tänker vi oss t.ex. en beskrivning av statsrådets eller statssekreterarens ansvarsområde som statsråd eller statssekreterare. Den generella informationen kan också utgöras av upplysningar om vem den tilltänkte uppdragsgivaren eller liknande är, 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. Det kan också handla om inom vilken bransch statsrådet eller statssekreteraren avser etablera en egen näringsverksamhet.

När det gäller den mer specifika informationen bör de kriterier vi har ställt upp för att en övergångsrestriktion ska kunna meddelas (se avsnitt 8.7) vara vägledande. Exempel på upplysningar som kan behöva lämnas är än så länge okända förberedelser för lagstiftningsåtgärder som statsrådet eller statssekreteraren har hanterat inom ramen för sitt ansvarsområde och som kan komma att beröra den sektor inom vilken den nya uppdragsgivaren eller liknande verkar, kontakter med denne eller dennes konkurrenter. Vidare bör statsrådet eller statssekreteraren lämna uppgifter om tilltänkta ansvars- och arbetsområden i det nya uppdraget eller den nya anställningen. Gäller det etablering av näringsverksamhet, kan det vara lämpligt att han eller hon i stället mer i detalj redogör för vilka typer av uppdrag som avses tas.

Vi är medvetna om att det innan ett uppdrag eller liknande påbörjas inte alltid föreligger en klar arbetsbeskrivning. Många gånger kan det vara så att det är först när statsrådet eller statssekreteraren har börjat i sin nya roll som innehållet blir klart. Det är heller inte säkert att det företag som statsrådet eller statssekreteraren börjar arbeta för vill avslöja vilka dess kunder är. När det gäller etablering av näringsverksamhet kan det också i själva etableringsfasen vara svårt att bedöma t.ex. vilka kunder näringsverksamheten kommer att ha och därmed också mer exakt vad den kommer att gå ut på.

8.11 Prövningsorganet bör ha tre veckor på sig att pröva en anmälan

Förslag: En tidsfrist enligt vilken prövningsorganet ska pröva en anmälan senast inom tre veckor från det att en fullständig anmälan föreligger ska gälla. Det är prövningsorganet som avgör när anmälan är fullständig.

Ett statsråd eller en statssekreterare ska inte få tillträda det nya uppdraget eller den nya anställningen eller etablera näringsverksamheten innan prövningsorganet har meddelat beslut i övergångsfrågan. Har ett sådant beslut inte meddelats när tre-veckorsfristen har löpt ut, får dock det anmälda uppdraget eller anställningen påbörjas eller näringsverksamheten etableras.

Det tänkta prövningsorganet måste ges tillräckligt med tid för att kunna göra en fullgod prövning. Samtidigt är det inte säkert att det statsråd eller den statssekreterare som söker nytt uppdrag eller liknande vill yppa något om detta förrän ett nytt uppdragsförhållande mer eller mindre föreligger. Så torde framför allt vara fallet om statsrådet eller statssekreteraren fortfarande innehar ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare och funderar på att på eget initiativ bli entledigad från sin post för att därefter så gott som omedelbart påbörja ett nytt uppdrag eller liknande. Sägas ska dock att vi tror att den situationen kommer att vara sällsynt – det vanliga verkar vara att statsråd och statssekreterare avvaktar åtminstone någon tid med att påbörja nya uppdrag eller liknande efter det att deras uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare har upphört.

Det kan aldrig bli tal om att ett statsråd eller en statssekreterare ska behöva göra en anmälan redan vid blotta funderingen på att börja ett nytt uppdrag eller liknande. I stället måste det föreligga mera konkreta planer. Att i lag ställa upp en direkt gräns för när anmälan senast ska ske är dock knappast lämpligt. Bättre är att ange hur lång tid prövningsorganet har på sig att göra en prövning av frågan när en fullständig anmälan väl föreligger. Mot bakgrund av att de flesta statsråd och statssekreterare säkert vill göra en anmälan så sent som möjligt in i processen anser vi att tiden i fråga bör sättas till tre veckor från det att en fullständig anmälan föreligger.

Det är därvid prövningsorganet som avgör när anmälan är fullständig.

Med tanke på den korta tidsfristen ser vi inget skäl till att i lagtexten ställa upp ett skyndsamhetskrav. Prövningsorganet bör dock sträva efter att göra prövningen så snabbt det går. Det bör inte finnas någon möjlighet för prövningsorganet att i det enskilda fallet förlänga tidsfristen. Om prövningsorganet av någon anledning inte kan ge ett beslut inom tre veckor från det att en fullständig anmälan föreligger, får det ses som att staten har försuttit sin rätt att pröva saken. Med den sammansättning av prövningsorganet vi föreslår (se avsnitt 8.12) torde det dock alltid vara beslutsfört och klara av att hantera ärendena inom den angivna fristen. Ett statsråd eller en statssekreterare bör inte kunna kräva att prövningsorganet uttalar sig innan en fullständig anmälan föreligger, dvs. det bör inte finnas någon rätt till förhandsprövning.

Vi anser också att statsrådet eller statssekreteraren inte bör få tillträda det nya uppdraget eller liknande förrän prövningsorganet har meddelat beslut i övergångsfrågan. Har ett sådant beslut inte meddelats när treveckorsfristen har gått till ända får dock, som vi har nämnt, uppdraget eller liknande tillträdas.

8.12 Prövningen bör göras av ett särskilt inrättat organ

Förslag och bedömning: Ett särskilt prövningsorgan, Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar, ska inrättas för att pröva övergångsfrågor. Organet ska vara fristående under riksdagen och ses som en förvaltningsmyndighet. Vid handläggningen av ärenden ska organet som huvudregel tillämpa förvaltningslagen.

Prövningsorganet ska bestå av fem ledamöter. Det ska ledas av en domare eller en f.d. domare. I övrigt ska organet innehålla minst ytterligare en person med domarbakgrund som kan tjäna som ersättare för den ordinarie ordföranden, minst en person som har varit statsråd och minst en person som varit statssekreterare. Tre suppleanter ska utses för att vid behov ersätta de ledamöter som inte har domarbakgrund. För suppleanterna ska samma kvalifikationskrav gälla som för de ledamöter de är tänkta att ersätta. Det ska också finnas en sekreterare som prövningsorganet självt utser.

Minst tre av organets medlemmar, varav en är ordföranden eller ersättaren för denne, måste delta i ett beslut. Vid ärenden av enkel beskaffenhet är organet beslutfört när ordföranden eller ersättaren för ordföranden deltar.

Ordföranden, ersättare för ordföranden, ledamöterna och suppleanterna ska väljas var för sig av riksdagen. Valet av dem ska gälla från det att de väljs eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under fjärde året därefter och den som då väljs har tillträtt uppdraget. Val ska beredas av konstitutionsutskottet.

Regler rörande prövningsorganet ska placeras i riksdagsordningen och i en särskild instruktion.

Prövningsorganet bedöms uppfylla Europakonventionens krav på prövningsorgan i enlighet med artikel 6.1 i konventionen.

Prövningsorganet bör vara en förvaltningsmyndighet under riksdagen och bör tillämpa förvaltningslagen

Prövningen av övergångsfrågor kan innebära att ett statsråd eller en statssekreterare inte får utöva ett nytt uppdrag eller liknande under en viss tid. Det handlar således om ingripande restriktioner för den enskilde. Frågorna är också av sådan art att det är viktigt att upprätthålla prövningens legitimitet. Det är därför av stor betydelse hur prövningsorganet utformas. Eftersom prövningsorganet kommer att ha att hantera frågor som rör personer i eller med nära anknytning till regeringen ser vi det som olämpligt att prövningen ska utföras av regeringen eller en myndighet under regeringen. I stället bör prövningen utföras av ett fristående organ under riksdagen.¹⁸ Organet bör ses som en förvaltningsmyndighet.¹⁹ Därav följer också, om inte annat anges i den tänkta lagen om övergångar, att prövningsorganet ska tillämpa förvaltningslagens bestämmelser om t.ex. handläggning av ärenden.

Prövningsorganet bör bestå av fem ordinarie ledamöter och tre suppleanter som väljs av riksdagen

En jämförelse med andra länder visar att det varierar hur många personer som ingår i det organ som har att pröva övergångsfrågor i respektive land. I t.ex. Kanada är det en person som har att pröva dylika frågor, medan prövningsorganet i Norge består av fyra ledamöter och det i Storbritannien av åtta ledamöter.

Vi anser att det svenska prövningsorganet bör bestå av fem ledamöter. Det bör också finnas tre suppleanter. På så vis tillför-

¹⁸ För en utförlig diskussion om vilka organ som avses med "riksdagens myndigheter" och "myndigheter under riksdagen", se *Reglering av riksdagens nämnder*, 2009/10:URF2, s. 26 ff. I sammanhanget kan nämnas att Statsrådssarvodesnämnden, som enligt lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. bl.a. har att fastställa statsrådets arvoden, är en myndighet under riksdagen. Inför nämndens tillkomst uttalades i förarbetena bl.a. att "De principiella invändningar som kan riktas mot en ordning där regeringen själv bestämmer arvoden till statsråden kan emellertid också riktas mot en konstruktion med en myndighet under regeringen ... I stället bör nämnden konstrueras som ett riksdagen underställt och av denna utsett organ – en myndighet – som får besluta om regeringsledamöternas arvoden m.m. ... I och med att nämnden underställs riksdagen faller också de invändningar av konstitutionell natur vilka kan riktas mot en myndighet under regeringen. En nämnd under riksdagen som tillsätts av denna kan inte gärna misstänkas för att vara beroende av regeringen.", se SOU 1993:22 s. 61.

¹⁹ Det finns inte någon definition av förvaltningsmyndighetsbegreppet, se t.ex. SOU 2004:23 s. 61.

säkras prövningsorganet goda förutsättningar för att, även för det fall organet har att hantera flera ärenden samtidigt och/eller någon ledamot får förhinder, hinna behandla ärendena inom den treveckorsfrist vi anser bör gälla.

Ordföranden, ersättare för ordföranden, ledamöterna och suppleanterna bör väljas var för sig av riksdagen. Val bereds lämpligen av konstitutionsutskottet. Vi anser att de som väljs bör väljas för en period om fyra år, dock med visst undantag i initialskedet vilket vi strax återkommer till. Det bör inte finnas något förbud mot omval. Valet ska gälla från det att en person väljs eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under fjärde året därefter och den som då väljs har tillträtt uppdraget.

Mandatperioden bör alltså vara fyra år. För att undvika att alla val efter det att prövningsorganet har inrättats sker samtidigt bör dock vid inrättandet av prövningsorganet tre av de ordinarie ledamöterna väljas för sex år och två av dem för fyra år.²⁰

Prövningsorganets sammansättning och beslutsförhet

Vi anser att det behövs juridisk kompetens i prövningsorganet. Ordföranden bör därför vara domare eller f.d. domare. Därtill bör det finnas ytterligare en person med domarbakgrund, minst en person med erfarenhet av att vara statsråd och minst en person med erfarenhet av att vara statssekreterare. För suppleanterna bör samma kvalifikationskrav gälla som för de ledamöter de är tänkta att ersätta. Vi ser inga hinder mot att en person uppfyller flera av kraven.

Som vi strax återkommer till anser vi att det för beslutsförhet bör krävas att bl.a. ordföranden deltar i beslutet. För att prövningsorganets verksamhet ska kunna fungera även om ordföranden har förhinder bör det finnas en ersättare för ordföranden. För denna bör samma kvalifikationskrav gälla som för den ordinarie ordföranden, dvs. han eller hon bör vara domare eller f.d. domare.

Prövningsorganet kommer att hantera frågor som är av stor betydelse för allmänhetens förtroende för staten. En sammansättning med ett relativt stort antal ledamöter har förutsättningar att kunna

²⁰ En liknande lösning valdes när Riksrevisionen inrättades vad gällde valet av riksrevisorer, se prop. 2001/02:190. s. 113 f. Vid det första valet valdes en riksrevisor för sju år, en för fem år och en för tre år.

skänka tyngd åt prövningsorganets beslut, både gentemot statsråden, statssekreterarna och allmänheten. För beslutsförhet bör därför som huvudregel krävas att minst tre av prövningsorganets medlemmar deltar, varav en är ordföranden eller ersättaren för denne. Ärenden av enkel beskaffenhet bör dock kunna avgöras av ordföranden ensam eller hans eller hennes ersättare. Sådana ärenden kan vara då ordföranden snabbt och enkelt kan konstatera att det inte finns några beröringspunkter mellan det tidigare och det tänkta uppdraget och det är självklart att någon restriktion inte ska komma på tal.

I likhet med vad som gäller för övriga nämnder som ligger under riksdagen ska det till hjälp för ledamöterna finnas en sekreterare som utses av prövningsorganet självt. Vilka kvalifikationer sekreteraren bör ha och för hur lång tid han eller hon bör utses bör prövningsorganet bestämma.²¹

Det bör vara upp till prövningsorganet självt att bestämma hur ärendena ska beredas. Noteras kan att motsvarande prövningsorgan i Norge till stor del försöker behandla sina ärenden via e-post eller telefon.²²

Ett nytt organ, Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar, bör inrättas

Det finns redan i dag en myndighet under riksdagen – Statsrådsarvodesnämnden – som prövar vissa ersättningsfrågor rörande statsråden. Vid en första anblick kan det tyckas att även prövningen av statsråds och statssekreterares övergångar skulle kunna ligga under den nämnden. Den prövning som kommer att behöva göras i samband med statsråds och statssekreterares övergångar innehåller

²¹ Som exempel kan nämnas att Statsrådsarvodesnämnden enligt egen uppgift inte har något uttalat angående kvalifikationerna för sin sekreterare. I praktiken har det dock sedan nämndens inrättande varit personer med anknytning till Kammarrätten i Stockholm som har innehaft posten. Sekreteraren utses inte för någon viss tid utan tills vidare.

²² Se t.ex. Karanteneutvalgets årsmelding 2015 s. 6. Av Karanteneutvalgets årsmelding för respektive år framgår bl.a. följande. Under 2011 behandlades 6 ärenden fördelade på 5 statssekreterare och en politisk rådgivare. För 2012 var motsvarande siffror 20 ärenden fördelade på ett statsråd, 8 statssekreterare och 2 politiska rådgivare. Vi har inte funnit några uppgifter om antalet möten eller liknande för dessa två år. Under 2013, då det var regeringsskifte i oktober, behandlades 47 ärenden fördelade på 3 statsråd, 24 statssekreterare och 11 politiska rådgivare. Totalt hölls 8 telefonmöten, varav 7 av dem ägde rum under årets sista tre månader. För 2014 behandlades 29 ärenden fördelade på 4 statsråd, 11 statssekreterare och 3 politiska rådgivare. Totalt hölls 3 telefonmöten. Förra året, dvs. 2015, behandlades 11 ärenden fördelade på 3 statssekreterare och 3 politiska rådgivare. Ett telefonmöte hölls.

dock helt andra bedömningar än de som Statsrådsarvodesnämnden ägnar sig åt. För att underlätta prövningen och skänka legitimitet till den är det enligt vår mening viktigt att prövningsorganet består av både ledamöter som har juridisk kompetens och sådana som har politisk kompetens. Några sådana krav finns inte uppställda för Statsrådsarvodesnämnden, se 3 § lagen (2012:881) med instruktion för Statsrådsarvodesnämnden samt 13 kap. 14 § riksdagsordningen (2014:801). Statsrådsarvodesnämnden har dessutom endast tre ledamöter vilket vi anser vara för få.

Det skulle så klart kunna göras en ändring av reglerna för Statsrådsarvodesnämnden så att de överensstämmer med den av oss föreslagna sammansättningen av ledamöter. Det skulle dock leda till att det i Statsrådsarvodesnämnden, som ju har att pröva bl.a. storleken på statsrådets arvoden, kommer att sitta f.d. statsråd, något vi anser vara olämpligt. Sammanfattningsvis anser vi därför att ett nytt organ, Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar, bör inrättas.

Prövningsorganet bör regleras i riksdagsordningen och i en instruktion för myndigheten

Regleringen av de myndigheter och nämnder som i dag ligger under riksdagen sker på olika sätt. För vissa av dem finns en reglering av deras sammansättning, beslutsförhet och liknande i såväl regeringsformen och riksdagsordningen som i särskilda lagar i form av instruktioner. För vissa andra sker regleringen i stället endast genom de två sistnämnda instrumenten.²³ Vi tycker att man även här bör undvika att reglera frågorna på en högre normhierarkisk nivå än nödvändigt. Redan av den anledningen bör bestämmelser rörande själva prövningsorganet inte finnas i regeringsformen.

²³ Givetvis tillkommer generell lagstiftning som gäller för myndigheter eller organ som likställs med myndigheter såsom t.ex. förvaltningslagen.

När det så gäller frågan om riksdagens myndigheter bör regleras i riksdagsordningen eller i en instruktion för organet kan vi inte se att den har behandlats tidigare.²⁴ Med tanke på att riksdagen ska välja ledamöter anser vi att bestämmelser om antalet ledamöter, vilka kvalifikationskrav de ska ha, vem som väljer dem och vem som bereder valet bör placeras i riksdagsordningen. Detta stämmer också väl överens med vad som gäller för de övriga organ som ligger under riksdagen.²⁵ Övriga frågor om prövningsorganets arbete regleras enligt vår mening bäst i en särskild lag med instruktion för organet. De nämnder som i dag ligger under riksdagen har, med undantag för Riksdagens ansvarsnämnd, instruktioner som bygger på en enhetlig struktur.²⁶ Vi finner inte skäl att frångå den ordningen här. Prövningsorganets instruktion bör således utformas så att den till så stor del som möjligt liknar vad som gäller för riksdagens övriga nämnder, Riksdagens ansvarsnämnd undantagen.

Vi bedömer att prövningsorganet uppfyller Europakonventionens krav

Vi ser det inte som helt klart huruvida den föreslagna regleringen innefattar prövningar som faller innanför tillämpningsområdet för Europakonventionen och dess artikel 6.1 rörande civila rättigheter. Med tanke på den begränsning för den enskilde som regleringen kan komma att innebära samt att Europadomstolen tenderar att utvidga området för vad som avses med en civil rättighet i Europakonventionens mening anser vi dock det bäst att säkerställa att regleringen uppfyller kraven i artikel 6.1 i konventionen.

²⁴ Grundlagsberedningen synes endast ha diskuterat förhållandet mellan en placering i regeringsformen respektive en i riksdagsordningen, se SOU 1972:15 s. 296 där det sägs att "De grundläggande reglerna om åtskilliga riksdagsorgan har fått sin plats i RF. ... Ofta vore det olämpligt att tynga RF med närmare föreskrifter om dessa organs sammansättning och mandatperioder och med andra särregler om val till organen. Sådana regler har därför placerats i [8 kapitlet] RO." Frågan togs heller inte upp vid den översyn av riksdagsordningen som gjordes och som mynnade ut i att en ny riksdagsordning trädde i kraft hösten 2014, se Översyn av riksdagsordningen 2012/13:URF3. Den verkar heller inte ha berörts i samband med den översyn av regleringen av riksdagens nämnder som initierades hösten 2008, se Reglering av riksdagens nämnder 2009/10:URF2 och framställningen till riksdagen om Reglering av riksdagens nämnder 2012/13:RS1.

²⁵ Se 13 kap. riksdagsordningen.

²⁶ Tanken med detta är att det ska vara lätt att få överblick över innehållet, se Reglering av riksdagens nämnder 2009/10:URF2, s. 194. För Riksdagens ansvarsnämnd finns bestämmelser i lagen (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter samt en av Riksdagsstyrelsen antagen föreskrift (RFS 2009:1) med instruktion för riksdagens ansvarsnämnd.

Enligt artikel 6.1 gäller att var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Av Europadomstolens praxis framgår att det saknar betydelse hur prövningsorganet är klassificerat enligt nationell lag. Det behöver alltså inte vara en domstol. Det avgörande är i stället dess funktion. Organet måste ha en i lag grundad befogenhet att avgöra ärenden inom sitt kompetensområde, avgörandena måste vara bindande för parterna och förfarandet styras av bestämda regler. Andra faktorer av betydelse är hur ledamöterna tillsätts, vilka villkor som gäller för deras tjänstgöring och vilka garantier som finns mot påverkan utifrån. Vidare ska en domstol vara oberoende i förhållande till regeringen och till parterna i målet.²⁷ Exempelvis har den svenska Brottskadenämnden accepterats som ett sådant organ som uppfyller kraven.²⁸ Vad gäller avgöranden från svenska domstolar kan nämnas t.ex. RÅ 2002 ref. 104 (Resegarantinämnden), NJA 2002 s. 288 och RÅ 2004 ref. 122 (Presstödsnämnden) samt HFD 2015 ref. 6 (Överklagandenämnden för studiestöd) där man i samtliga fall kommit fram till att kraven i artikel 6.1 har uppfyllts. Vår bedömning är att prövningsorganet, med den utformning vi föreslår, uppfyller Europakonventionens krav vad gäller dylika organ.

8.13 Ersättning till prövningsorganets ledamöter

Förslag: Prövningsorganets ledamöter ska få arvode. Årsarvodet för ordföranden ska uppgå till 90 procent av månadsarvodet som riksdagsledamot, för övriga ledamöter till 70 procent och för suppleanter till 40 procent.

Även nämndens sekreterare ska erhålla ett arvode vars storlek bestäms av prövningsorganet.

²⁷ Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5:e uppl. Norstedts Juridik 2015, s. 212 ff.

²⁸ Se Rolf Gustafson mot Sverige, dom den 1 juli 1997.

Självklart ska prövningsorganets ledamöter erhålla arvode för sin arbetsinsats. Vid bestämmande av arvodets storlek och form tas med fördel ledning i vad Riksdagsförvaltningen 2012 framförde i sin framställning till riksdagen rörande regleringen av riksdagens nämnder. Där sägs att utgångspunkten vad gäller arvodets storlek bör vara att det ska återspegla ansvaret i befattningen och arbetsinsatsens omfattning. Vidare sägs att till dem som har en mer omfattande löpande verksamhet årsarvode bör betalas. Årsarvode bör också betalas till de ordförande och ledamöter vars arbetsbelastning typiskt sett inte varierar så mycket från år till år. Som exempel på det sistnämnda anges ordförande och ledamöter i Statsrådsarvodesnämnden. Eftersom vice ordförande i nämnderna, ersättare för ordförandena och suppleanter sällan behöver träda i funktion är det enligt riksdagsstyrelsen mest lämpligt att dessa endast får sammanträdesarvode.²⁹

Vad först gäller frågan om årsarvode, sammanträdesarvode eller en kombination av de båda bör utgå är det inte säkert att prövningsorganet alltid kommer att hålla traditionella sammanträden. Som vi framför i avsnitt 8.12 bör det vara upp till prövningsorganet att bestämma hur ärendena ska beredas och handläggas. Det är därvid inte otänkbart att organet kommer att välja att i vissa fall hantera ärendena via e-post. Mot bakgrund av det anser vi det vara lämpligast att låta arvode utgå i form av årsarvode och inte sammanträdesarvode. Detta gäller även de suppleanter vi föreslår ska finnas.

Att beakta vid bestämmandet av storleken på årsarvodet är att prövningsorganet kommer att ha arbetsuppgifter som har stor betydelse för allmänhetens förtroende för staten. Vi tror att arbetsbelastningen åtminstone under vissa perioder kan komma att vara rätt hög. Framför allt i anslutning till ett regeringsskifte kan det bli många ärenden som ska hanteras samtidigt. Det är heller inte otänkbart att ärendehantering inledningsvis kommer att ta lite längre tid, både vad gäller själva bedömningarna och den praktiska hanteringen, jämfört med då prövningsorganet har hunnit arbeta upp en praxis. Vi tror också att prövningsorganet kommer att få en del frågor från statsråd och statssekreterare om vilka uppgifter som bör lämnas. Frågor av praktisk natur torde dock till stora delar

²⁹ Se även riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen om Reglering av riksdagens nämnder 2012/13:RS1. Där diskuteras bl.a. storleken på arvodet till ledamöterna och sekreterarna i de nämnder som ligger under riksdagen, se s. 72 ff.

kunna hanteras av prövningsorganets sekreterare. Därtill kommer den tidsfrist om tre veckor vi anser bör gälla för prövningsorganets prövning och som medför att prövningsorganet alltid måste stå berett att med kort varsel fatta beslut. Mot denna bakgrund bör årsarvodet för ordföranden i prövningsorganet bestämmas till 90 procent av månadsarvodet som riksdagsledamot, för övriga ledamöter till 70 procent och för suppleanter till 40 procent.

Det föreslagna arvodet är således något högre än vad som gäller för t.ex. Statsrådsarvodesnämnden.³⁰ Som vi har anfört ovan kommer dock prövningsorganet att ägna sig åt frågor av en annan natur och komplexitet än de Statsrådsarvodesnämnden har att hantera. Det högre arvodet för prövningsorganets ledamöter kan också motiveras med den högre arbetsbelastning vi tror prövningsorganet tidvis kommer att få. Bestämmelser om arvodet förs lämpligen in i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Vad gäller arvodet till prövningsorganets sekreterare bör det överlåtas till organet att bestämma. Hållpunkter kan vara sekreterarens kompetens, verksamhetens omfattning och fördelningen av arbetsuppgifter inom prövningsorganet.³¹

8.14 Det bör finnas en rätt till omprövning men inte till överprövning

Förslag: Statsråd och statssekreterare ska ha rätt att få sina beslut omprövade av prövningsorganet. Det ska inte finnas någon rätt till överprövning av prövningsorganets beslut.

Prövningsorganet ska företa en omprövning senast inom tre veckor från det att en fullständig begäran om en omprövning föreligger.

³⁰ Årsarvodet för ordföranden är där bestämt till 72 procent av månadsarvodet som riksdagsledamot och för övriga ledamöter till 50 procent, se 1 a § lagen om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

³¹ Se även riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen om Reglering av riksdagens nämnder 2012/13:RS1, s. 77. Som en jämförelse kan nämnas att arvodet till Statsrådsarvodesnämndens sekreterare fastställs av nämnden. Det uppgår till 1 700 kronor per månad och 900 kronor per sammanträde (arvodet ändrades senast den 1 januari 2013).

En rätt till omprövning bör finnas

I 27 § förvaltningslagen föreskrivs att myndigheter är skyldiga att ändra sina beslut om vissa förutsättningar är uppfyllda. Dessa förutsättningar är att beslutet är uppenbart oriktigt, ändringen kan ske snabbt och enkelt och ändringen inte blir till nackdel för någon enskild part. Bestämmelsen utgör dock ingen uttömmande reglering av när en myndighet får ändra ett redan fattat beslut och får inte uppfattas så att myndigheterna skulle vara förhindrade att ompröva sina beslut i andra fall.³²

Enligt vår mening är en möjlighet till omprövning viktig även för det fall inte samtliga ovan nämnda förutsättningar föreligger. Bland annat underlättar en sådan möjlighet prövningsorganets praxisbildning. Vi anser därför att det bör finnas en ovillkorlig rätt för det enskilda statsrådet eller den enskilde statssekreteraren att få en omprövning av sitt beslut. Eftersom det inte är otänkbart att en begäran om en omprövning föranleds av att ärendet är komplicerat bör, liksom för den initiala anmälan, en tidsfrist om tre veckor gälla även för omprövningen. Fram till dess att prövningsorganet har fattat ett omprövningsbeslut bör det först fattade beslutet i frågan gälla, dvs. även för det fall prövningsorganet inte kan ge ett omprövningsbeslut inom tre veckor från det att en fullständig anmälan om omprövning har kommit in.

Det bör inte finnas någon rätt till överprövning

Ytterligare en fråga att ta ställning till är om det bör finnas en rätt till överprövning av beslut fattade i enlighet med den tänkta regleringen. Vi anser att så inte bör vara fallet. Förvisso kan regleringen vara av ingripande natur för de enskilda som träffas av den. Det är dock inte säkert att en rätt till överprövning leder till en mer kompetent prövning än den prövningsorganet utför. Som bekant anser vi att prövningsorganet ska bestå av både juridisk och politisk kompetens (se avsnitt 8.12), något vi tror kan bli svårt att matcha för en eventuell överprövningsinstans. Även om ett skyndsamhetskrav skulle uppställas vid en rätt till överprövning, leder en sådan prövning också många gånger till att frågans slutliga avgörande drar

³² Prop. 1985/86:80 s. 42.

ut på tiden. Genom att vi föreslår att det ska finnas en ovillkorlig rätt till omprövning av prövningsorganets beslut kommer det dessutom alltid att finnas möjlighet att få saken prövad igen.

8.15 Ersättning bör kunna utgå till statsrådet eller statssekreteraren

Förslag: Ett statsråd eller en statssekreterare som har meddelats karenstid ska ha rätt till ersättning under tiden för restriktionen. För tid då ämnesrestriktion har meddelats ska, som huvudregel, ersättning inte utgå. Om ämnesrestriktionen leder till att statsrådet eller statssekreteraren inte kan tillträda uppdraget eller anställningen eller etablera näringsverksamheten så länge restriktionen gäller, ska dock statsrådet eller statssekreteraren ha rätt till ersättning enligt samma villkor som gäller vid en meddelad karenstid. Det ska i så fall framgå av beslutet om att meddela ämnesrestriktion.

Ersättningen ska utgå endast om statsrådet eller statssekreteraren inte har rätt till avgångsersättning för statsråd eller avgångsvederlag för statssekreterare. I ett sådant fall ska storleken på ersättningen för den meddelade övergångsrestriktionen motsvara det belopp som statsrådet eller statssekreteraren fick i arvode eller lön vid avgången. Ersättningen ska minskas i enlighet med vad som gäller för ett statsråds avgångsersättning respektive en statssekreterares avgångsvederlag.

Ersättning bör utgå vid karenstid men inte alltid vid ämnesrestriktion

Ett statsråd eller en statssekreterare som genom en övergångsrestriktion hindras från att under en period påbörja ett uppdrag eller liknande kan orsakas inkomstförlust. Risken för och storleken på en sådan inkomstförlust torde vara störst om karenstid meddelas. Enligt vår mening bör statsrådet eller statssekreteraren i en sådan situation kompenseras.

En meddelad ämnesrestriktion medför inte utan vidare ett hinder mot att påbörja ett nytt uppdrag. I stället innebär den att statsrådet eller statssekreteraren under en viss tid inte får befatta sig med vissa

särskilt utpekade frågor eller områden. Att göra en uppskattning av den inkomstförlust som därvid kan komma att uppstå är i regel svårt. Dessutom torde inkomstförlusten många gånger inte bli så stor, om ens någon. Vi anser därför att det som huvudregel inte ska finnas rätt till ersättning i ett sådant fall. Det kan dock finnas situationer där en meddelad ämnesrestriktion leder till att statsrådet eller statssekreteraren inte kan tillträda uppdraget eller liknande så länge ämnesrestriktionen gäller. I ett sådant fall bör ersättning kunna utgå. I praktiken får ju ämnesrestriktionen då samma verkan som en meddelad karenstid.

Hur länge och med hur mycket ersättning bör kunna utgå

Vi har i avsnitt 8.8 kommit fram till att en övergångsrestriktion som längst bör kunna meddelas under ett år från det att uppdraget som statsråd eller anställningen som statssekreterare lämnas. Ersättningen bör kunna utgå under lika lång tid. Vad gäller ersättningens storlek är det säkert många gånger så att det uppdrag eller liknande som renderar att en övergångsrestriktion meddelas är mer välbetalt än uppdraget som statsråd eller anställningen som statssekreterare. Även det motsatta förekomma. Vi anser dock att den ersättning som ska kunna utgå vid en meddelad övergångsrestriktion, för enkelhetens skull, alltid bör baseras på vad statsrådet eller statssekreteraren fick i arvode eller lön vid avgången, exklusive eventuella tillägg. Vidare bör det finnas avräkningsregler så att inte full ersättning kan erhållas om andra inkomster finns. Vi återkommer till dessa nedan.

Ersättningen bör vara subsidiär i förhållande till rätten till avgångsersättning och avgångsvederlag

Enligt 1 § andra stycket lagen om arvoden till statsråden m.m. och Statsrådsarvodesnämndens riktlinjer om avgångsersättning kan ett statsråd som lämnar sin befattning ha rätt till ersättning i form av avgångsersättning (se avsnitt 4.1.4). För statssekreterarnas del återfinns regler om s.k. avgångsvederlag i statssekreteraröverenskommelsen (se avsnitt 4.2.6). Ersättningen uppgår i båda fallen till samma belopp som statsrådet eller statssekreteraren hade i arvode eller lön vid sin avgång. För att få avgångsersättning måste stats-

råden ansöka om det hos Statsrådsarvodesnämnden. För statssekreterarna krävs det inte någon särskild ansökan, utan regeringen beslutar regelmässigt om avgångsvederlag i samband med att statssekreteraren entledigas. I praktiken torde alla statsråd samt alla statssekreterare som inte har lämnat sin post på egen begäran också beviljas en sådan ersättning.

Det finns alltså regler om ersättning för både statsråd och statssekreterare efter det att de slutat sitt ämbete. I de fall sådana regler är tillämpliga behövs det enligt vår mening inga nya regler för aktuella situationer. Avgångsersättning och avgångsvederlag är visserligen inte pensionsgrundande för tjänstepension eller sjukpenninggrundande. Skälen för detta är dunkla, och frågan kan förtjäna att omprövas. En övergångsrestriktion omfattar dessutom endast en kort tid – som längst ett år – av ett statsråds eller en statssekreterares yrkesverksamma liv. För det fall ett statsråd eller en statssekreterare som har rätt till avgångsersättning eller avgångsvederlag söker ett nytt uppdrag eller liknande och meddelas en övergångsrestriktion för det, anser vi alltså att en eventuell ersättning under tiden för övergångsrestriktionen bör lösas genom det system som redan finns. Genom den valda lösningen blir också de till avgångsersättning och avgångsvederlag hörande reglerna om avräkning av andra inkomster tillämpliga.

Som en följd av det sagda bör en särskild ersättning för en meddelad övergångsrestriktion kunna komma i fråga endast om statsrådet eller statssekreteraren inte har rätt till någon avgångsersättning eller något avgångsvederlag. En sådan ersättning blir därmed subsidiär i förhållande till rätten till avgångsersättning eller avgångsvederlag.

Ersättning när det saknas rätt till avgångsersättning eller avgångsvederlag

Vi anser alltså att ersättningsfrågan i första hand bör lösas genom att avgångsersättning eller avgångsvederlag betalas ut under perioden för en meddelad övergångsrestriktion. Det kan dock finnas ett fåtal situationer där den berörde inte har rätt till avgångsersättning eller avgångsvederlag. Så torde vara fallet framför allt om statssekreteraren har valt att på eget bevåg begära sitt entledigande.

Även i en sådan situation bör dock ersättning för en meddelad övergångsrestriktion självfallet kunna utgå. Principerna för den ersättningen bör vara desamma som för det fall ersättningen löses genom avgångsersättning eller avgångsvederlag. Således bör ersättningen uppgå till samma belopp som statsrådet eller statssekreteraren hade i arvode eller lön vid sin avgång. Den bör vara pensionsgrundande för allmän pension, men inte för tjänstepension. Den bör heller inte vara sjukpenninggrundande. Avräkningsreglerna bör vara samma som de som gäller vid avgångsersättning och avgångsvederlag.

Utbetalning m.m.

Enligt vår mening bör samma principer om utbetalning m.m. gälla för sådan ersättning ett statsråd eller en statssekreterare kan få vid en meddelad övergångsrestriktion som gäller för avgångsersättning och avgångsvederlag. Således bör ersättningen för meddelade övergångsrestriktioner belasta anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. (utgiftsområde 1). Den bör betalas ut månadsvis och administreras löpande av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Grunden för utbetalningen bör vara det beslut som prövningsorganet har fattat om att en ersättningsbar övergångsrestriktion ska meddelas. Det bör således inte krävas att det ska fattas ett särskilt beslut om att utbetalning av ersättningen ska ske. För det fall ämnesrestriktion meddelas måste det av beslutet framgå om den är ersättningsgrundande eller ej. Inkomster som kan påverka ersättningen eller avgångsvederlaget ska omedelbart anmälas av den ersättningsberättigade till Regeringskansliets förvaltningsavdelning så att avräkning kan ske.

8.16 Sanktionsmöjligheter är inte nödvändiga

Bedömning: Den tänkta regleringen bedöms i sig ha en tillräcklig preventiv verkan varför vi inte föreslår några sanktionsmöjligheter.

Att ha en reglering av statsråds och statssekreterares övergångar men inte kunna ålägga någon sanktion om den inte följs kan vid en första anblick ses som tandlöst. Innan man ger sig i kast med att utforma sanktionsmöjligheter måste man dock bedöma om de verkligen behövs för regleringens efterlevnad. Exempelvis ska kriminalisering inte användas annat än om det framstår som nödvändigt.³³

Det är viktigt att regleringen och dess tillämpning synliggörs för allmänheten (se mer om detta i avsnitt 8.19). Det bidrar bl.a. till att en eventuell underlåtenhet att följa regleringen kommer till allmän kännedom. Vi utgår visserligen från att de som berörs lojalt kommer att följa den tänkta regleringen. För det fall ett statsråd eller en statssekreterare mot förmodan skulle underlåta att följa regleringen, är vi dock övertygade om att han eller hon kommer att få omfattande kritik från det egna partiet, i den politiska debatten och i media. Denna kritik torde kunna bli hård och troligen mer kännbar än en lagstadgad proportionell sanktion. Ett liknande resonemang förs för övrigt i konstitutionsutskottet utredning om statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning. Utredaren konstaterar där att den kritik i den politiska debatten som rimligen skulle följa om ett f.d. statsråd inte fullgör sitt åtagande att medverka i utskottets granskning torde vara tillräcklig som sanktion.³⁴ Noteras kan också att det saknas sanktionsmöjligheter för såväl ledamöterna i Riksbankens direktion (se avsnitt 6.1) som generaldirektören och chefen vid Transportstyrelsen (se avsnitt 6.2). Medan det inte nämns något om skälen för detta i förarbetena till riksbankslagen sägs i förarbetena till järnvägslagen att det bedöms att bestämmelsen om karens i sig kommer att ha en styrande effekt.³⁵

Vi tror också att det tänkta prövningsorganets sammansättning gör att de statsråd och statssekreterare som berörs av regleringen och kanske till och med meddelas någon form av övergångsrestrik-

³³ För en utförlig diskussion om frågan om kriminalisering eller ej, se t.ex. den s.k. Åklagarutredningen som tillkallades 1990 för att pröva bl.a. om det fanns alternativ till kriminalisering för olika förseelser som hade ett lågt straffvärde och som av naturliga skäl inte kunde prioriteras särskilt högt i polisens och åklagarnas verksamhet. Enligt utredningen borde kriminalisering som metod för att styra medborgarnas beteende användas med yttersta försiktighet. I första hand borde prövas om någon kriminalisering över huvud taget var nödvändig, eller om regleringen kunde ske på något annat sätt än genom straffbeläggning. Straff som sanktionsform borde komma i fråga endast för gärningar som var påtagligt skadliga och där inga mindre ingripande sanktioner stod till buds, se SOU 1992:61 s. 106.

³⁴ Se Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning 2015/16:RFR1, s. 88.

³⁵ För järnvägslagen, se prop. 2014/15:120 s. 104.

tion känner respekt för prövningsorganets kompetens och även av det skälet följer dess beslut. Mot bakgrund av det sagda är vår bedömning att den tänkta regleringen redan i sig har en tillräcklig preventiv verkan och att sanktionsmöjligheter således inte bör införas. Skulle det vid en senare tillämpning av lagstiftningen visa sig att den inte efterlevs, finns det dock inte något som hindrar att frågan om sanktioner tas upp på nytt.

Det kan antas vara etablerad praxis att statsministern i samband med att han eller hon utser ett nytt statsråd har ett samtal med den nytillträdde där statsministern tar upp olika frågor som har med ämbetet att göra. Det ter sig enligt vår mening naturligt att statsministern då också berör vad som händer efter statsrådstiden, däribland en reglering av övergångar. Detta minskar ytterligare behovet av sanktioner. Vid samtalet kan statsministern också erinra om den aktsamhetsbestämmelse vi anser bör gälla och som vi återkommer till i avsnitt 8.18. Som jämförelse kan nämnas att man i utredningen om statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning kommer fram till att det bör förväntas att statsministern ställer krav på tillträdande statsråd att de, när de tillträder som statsråd, gör ett åtagande att medverka i utskottets granskning också efter att de lämnat uppdraget som statsråd.³⁶

Vad så gäller statssekreterarna bör statsministern förvissa sig om att också dessa informeras om regleringen rörande övergångar.

8.17 Sekretess bör gälla för uppgifter i ett ärende fram till dess att ett slutligt beslut meddelas i ärendet

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift i ett ärende om prövning enligt lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att någon enskild lider skada eller men. Sekretessen upphör att gälla när ett slutligt beslut meddelas i ärendet.

³⁶ Se Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning 2015/16:RFR1, s. 87.

Möjligheten att begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar bör diskuteras

Varje enskilt ärende hos prövningsorganet kommer att ge upphov till ett antal allmänna handlingar. Det handlar t.ex. om de anmälningar som statsråd och statssekreterare ger in och de beslut som prövningsorganet fattar. Eftersom allmänna handlingar som huvudregel är offentliga kommer, om inte någon sekretessbestämmelse är tillämplig, envar som så önskar att kunna få ta del av dessa handlingar. Därtill kommer meddelarfriheten, även den grundlagsstadgad.

En tanke bakom regleringen rörande statsråds och statssekreterares övergångar är att stärka systemets legitimitet. För att den effekten ska kunna uppnås är det viktigt med insyn i prövningsorganets arbete. En sådan insyn kan också sägas vara den enda kontrollmöjligheten allmänheten har – om det inte någonstans framgår vad t.ex. ett statsråd har sagt i sin anmälan och/eller vilken typ av övergångsrestriktion som har meddelats, går det ju inte att kontrollera om han eller hon efterlever den.

Samtidigt tror vi att såväl statsråd som statssekreterare många gånger kommer att se det som önskvärt att inte alla de uppgifter som finns i de allmänna handlingarna blir offentliga, framför allt inte innan det är klart att de ska påbörja ett nytt uppdrag eller liknande. En sådan önskan torde vara extra stark, om statsrådet eller statssekreteraren söker nytt uppdrag eller liknande medan han eller hon fortfarande är statsråd eller statssekreterare. Vi tror också att även de tilltänkta uppdragsgivarna eller liknande ibland kan ha ett sekretessintresse av att vissa uppgifter inte ska komma till allmän kännedom. Så kan vara fallet rörande t.ex. planer att rekrytera ett visst statsråd eller statssekreterare men också uppgifter om vad han eller hon mer i detalj ska arbeta med hos uppdragsgivaren. Som exempel kan nämnas den situationen att statsrådet eller statssekreteraren ska kontrakteras för att arbeta fram en helt ny affärsidé. Det är heller inte otänkbart att också staten ibland kan anse sig ha ett behov av att vissa uppgifter inte blir offentliga. Exempelvis kan statsrådet eller statssekreteraren ha deltagit i för staten känsliga förhandlingar på vissa områden. Vi anser därför att det i och för sig kan finnas ett legitimt intresse av att i vissa fall kunna begränsa allmänhetens rätt att ta del av de uppgifter som kan tänkas finnas i

övergångsärendena. Frågan är då om det för det ändamålet bör införas en eller flera nya sekretessbestämmelser.

Det finns tillämpliga sekretessgrunder i 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen

En första fråga att ta ställning till är om det över huvud taget går att införa en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar i ärenden som rör övergångsfrågor. För att så ska kunna ske måste begränsningen kunna hänföras till någon av de i 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen uppräknade sekretessgrunderna.

Som vi har redogjort för ovan anser vi att det finns tre grupper som skulle kunna ha ett intresse av att det införs en eller flera sekretessbestämmelser på området. Vad först gäller de enskilda statsråden och de enskilda statssekreterarna respektive deras tilltänkta uppdragsgivare eller liknande anser vi att dessa två gruppers eventuella behov av en begränsning skulle kunna hänföras till punkten 6 i det nämnda lagrummet, dvs. att det är påkallat med hänsyn till skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. När det sedan gäller statens behov av att kunna begränsa rätten anser vi att åtminstone punkt 1, rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, och punkt 5, det allmännas ekonomiska intresse, kan utgöra sekretessgrund. Det finns alltså tillämpliga sekretessgrunder i 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen.

Befintliga sekretessbestämmelser utgör inte ett tillräckligt skydd

Nästa steg är att undersöka vilka sekretessbestämmelser som redan finns och om dessa utgör ett tillräckligt skydd. Det kan tyckas att det finns gott om sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) som borde kunna tillämpas i ärenden om statsråds och statssekreterares övergångar – i 15–20 kap. OSL finns sekretessbestämmelser till skydd för det allmänna och 21–40 kap. OSL innehåller bestämmelser till skydd för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. De flesta av dessa bestämmelser har dock en begränsad räckvidd, antingen genom att de gäller bara en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller

hos en viss myndighet. Det är endast ett fåtal bestämmelser som gäller utan att räckvidden är begränsad, se t.ex. försvarssekretessen (15 kap. 2 § OSL) och sekretess avseende adress och telefon för förföljda personer (21 kap. 3 § OSL).

Det är i och för sig inte otänkbart att s.k. överföring av sekretess kan komma att förekomma i ärenden om övergångar, dvs. att prövningsorganet kan ha att tillämpa en sekretessbestämmelse som egentligen riktar sig till en annan myndighet, se t.ex. sekretess för myndigheters affärs- och driftförhållanden (19 kap. 1 och 2 §§ OSL). För att en sådan s.k. sekundär sekretessbestämmelse ska kunna tillämpas krävs dock att prövningsorganet har fått uppgiften från en annan, utlämnande myndighet. Den kan därmed inte tillämpas på uppgifter som prövningsorganet får direkt från en enskild. Med tanke på att det är statsråden och statssekreterarna som själva ska förse prövningsorganet med de uppgifter som behövs (se avsnitt 8.10) torde således de flesta sekundära sekretessbestämmelser inte gå att tillämpa i nu aktuellt fall.

Det är alltså osannolikt att de befintliga sekretessbestämmelserna kommer att kunna ge möjlighet till sekretess i alla de fall där det finns ett intresse av sådan från antingen statsråd, statssekreterare, deras framtida uppdragsgivare eller staten.

En intresseavvägning måste göras

Att det finns ett sekretessbehov som inte täcks av befintliga sekretessbestämmelser är inte ett tillräckligt skäl för att införa nya bestämmelser om sekretess. Sekretessintresset måste dessutom väga tyngre än allmänhetens intresse av insyn.³⁷

Allmänintresset för uppgifter om vad de i det absoluta toppskiktet av makten, såsom t.ex. statsråd och statssekreterare, företar sig är stort. Den som åtar sig ett sådant uppdrag måste vad gäller sådana uppgifter som är kopplade till ämbetet acceptera ett liv i offentlighetens ljus. God insyn är dessutom den kontrollmöjlighet allmänheten har för att kunna försäkra sig om att olämpliga övergångar inte sker. Enligt vår mening väger allmänintresset så tungt att det

³⁷ Se t.ex. prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f. och prop. 2003/04:93 s. 37 f.

inte bör införas någon generell bestämmelse om sekretess för övergångsärendena.

Det hindrar dock inte att det kan finnas någon del i ett övergångsärendes handläggning där statsrådets och statssekreterarnas intresse av sekretess faktiskt bör väga tyngre än allmänintresset. Så är enligt vår mening fallet från att det enskilda statsrådet eller den enskilda statssekreteraren har gjort en anmälan om en övergång fram till det att prövningsorganet har meddelat ett beslut i övergångsfrågan eller, som längst, treveckorsfristen för prövning har gått till ända (se mer om tidsfristen i avsnitt 8.11).

Det kan kanske tyckas att den skada ett statsråd eller en statssekreterare kan lida av att uppgifterna blir offentliga redan vid anmälan till prövningsorganet – jämfört med tre veckor senare – bör vara begränsad och således inte motiverar någon sekretessbestämmelse. Statsråd och statssekreterare har dock hittills kunnat föra långtgående samtal och också ingå avtal med en ny uppdragsgivare eller liknande utan att behöva anmäla det på något sätt och utan att uppgifterna har blivit allmänt tillgängliga. Perioden fram till det att prövningsorganet har meddelat ett beslut i övergångsfrågan eller, som längst, treveckorsfristen för prövning har gått till ända kan också ses som ett slags förhandlingsskede. Statsrådet eller statssekreteraren vet ju då fortfarande inte med säkerhet om han eller hon kommer att kunna påbörja det uppdrag eller liknande det handlar om. Enligt vår mening väger under den tiden statsrådets och statssekreterarnas intresse av att inte skylda med att en övergång planeras tyngre än allmänhetens intresse av att redan vid tiden för anmälan kunna få del av uppgifterna.

När det gäller ett eventuellt intresse av sekretess hos de framtida uppdragsgivarna och liknande anser vi att samma resonemang kan föras. Även för den tilltänkta uppdragsgivaren eller liknande får tiden fram till dess att det föreligger ett beslut från prövningsorganet i övergångsfrågan alltså ses som ett förhandlingsskede där dennes intresse av sekretess väger tyngre än insynsintresset.

Vad slutligen gäller staten/det allmännas intresse av sekretess kan det alltså finnas situationer där staten har ett behov av att vissa uppgifter inte blir offentliga. Det vi tänker på är framför allt skyddsvärd information från regeringen och Regeringskansliet. I de allra flesta fall borde det dock gå att undvika att i övergångsärendena föra in sådana känsliga uppgifter. Vår bedömning är därför att det inte finns

tillräckligt tungt vägande skäl att införa en ny sekretessbestämmelse som skyddar allmänna intressen.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att det finns grund för att införa en sekretessbestämmelse som innebär att sekretess till skydd för enskild under vissa förutsättningar ska råda för uppgift i ett ärende om prövning enligt den tilltänkta lagen fram till dess att ett slutligt beslut meddelas i ärendet.³⁸

En ny sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit bör införas

Vi ser det som självklart att det inte bör införas absolut sekretess för de aktuella uppgifterna.³⁹ Det raka skaderekvisitet, dvs. att offentlighet är huvudregeln, medför å sin sida att uppgifterna presumeras kunna lämnas ut. Med tanke på de enskildas berättigade intresse av sekretess anser vi det därför vara bäst med ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess. Eftersom den skada som den enskilde kan komma att lida kan vara av såväl ekonomisk som integritetskränkande natur bör bestämmelsen utformas så att sekretess ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att någon enskild lider skada eller men. Bestämmelsen placeras förslagsvis i 32 kap. OSL om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som rör annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m.

Det ska betonas att prövningsorganet kan komma att behöva tillämpa även andra sekretessbestämmelser. Som nämnts finns det sekretessbestämmelser som gäller för alla verksamheter, såsom t.ex. försvarssekretessen (15 kap. 2 § OSL). Därtill kommer att statsrådet eller statssekreteraren vid sin anmälan, genom att välja att formulera sig på det ena eller andra sättet, i möjligaste mån kan undvika att lämna uppgifter som kan vara känsliga. Relevanta uppgifter får givetvis aldrig undanhållas, men statsrådet eller statsekre-

³⁸ Den av oss föreslagna sekretessen kan till viss del jämföras med vad som gäller vid anställning av vissa myndighetschefer. Enligt 39 kap. 5 b § OSL gäller sekretess i ärende om anställning av myndighetschef vid en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. Sekretess gäller dock inte beslut i ärende eller uppgift om den som har fått anställningen. Bestämmelsen motiveras med att offentlighet i rekryteringsförfarandet kan medföra att inte tillräckligt många kvalificerade personer anmäler sitt intresse, se prop. 2009/10:56 s. 19.

³⁹ Samma resonemang förs för övrigt rörande den i 39 kap. 5 b § OSL angivna sekretessen i ärende om anställning av myndighetschefer, se prop. 2009/10:56 s. 24.

teraren behöver heller inte lämna mer detaljerade uppgifter än vad som krävs för att prövningsorganet ska kunna göra sin prövning. Som vi har anfört i avsnitt 8.10 är det viktigt att det finns utrymme för att föra en dialog mellan det statsråd eller den statssekreterare som avser anmäla en övergång och prövningsorganet om vilka uppgifter som prövningsorganet behöver för en fullgod prövning.

8.18 Det bör finnas en aktsamhetsbestämmelse

Förslag: Statsråd och statssekreterare ska i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller en ny anställning eller etablering av näringsverksamhet alltid sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår någon risk för ekonomisk skada för staten, risk för otillbörlig fördel för någon enskild eller risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas.

Vi har ovan föreslagit att det ska införas en reglering som innebär att statsråd och statssekreterare vid övergångar till annan än statlig verksamhet för en tid ska kunna meddelas karenstid eller ämnesrestriktion. Såsom vi tänker oss att bestämmelserna ska var utformade berör de dock egentligen bara tiden innan ett nytt uppdrag eller liknande har tillträtts och dessutom inte vid alla övergångar. De säger alltså inget om hur statsråden och statssekreterarna ska agera när de väl har påbörjat ett nytt uppdrag eller liknande. De behandlar heller inte frågan om vad som gäller vid övergångar inom staten eller till sådana uppdrag som beskrivs i 4 kap. 1 § kommunallagen och partipolitiska uppdrag. Därtill kommer att det kommer att finnas fall som visserligen faller utanför regleringen, men som ändå är känsliga. Exempelvis torde en övergång som görs inom tretton månader från det att statsrådet eller statssekreteraren har avslutat sitt värv, och som alltså inte omfattas av regleringen, många gånger kunna ge upphov till samma risk för t.ex. skada som en övergång som görs inom tio månader.

Statsrådets och statssekreterarnas poster hör till rikets högsta ämbeten. Det bör vara underförstått att de i alla situationer ska agera på ett sådant sätt att förtroendet för staten inte skadas. Detta gäller under tiden de innehar sina ämbeten men är viktigt även efter

det att de har lämnat sitt uppdrag. Det gäller också oavsett till vilken sektor de övergår. Som vi har nämnt tidigare har deras agerande – och inte minst hur det uppfattas att de agerar – stor betydelse för allmänhetens förtroende för den styrande makten, politiker i allmänhet och samhället i stort.

Vi tror att statsråden och statssekreterarna redan i dag gör sitt bästa för deras agerande efter avslutat uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare inte ska uppfattas på ett för staten skadligt sätt. Vi önskar dock ytterligare inskräpa vikten av att försöka undvika intressekonflikter och därmed sammanhängande risk för skada eller otillbörliga fördelar. Den föreslagna lagen bör därför enligt vår mening innehålla även en aktsamhetsbestämmelse. Den bör vara kopplad till de kriterier som gäller vid beslut om övergångsrestriktion och betona betydelsen av att statsrådet eller statssekreteraren i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller en ny anställning eller etablering av näringsverksamhet alltid ska sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår en risk för ekonomisk skada för staten, en risk för otillbörlig fördel för någon enskild eller en risk för att allmänhetens förtroende för staten skadas.

En bestämmelse av detta slag blir med nödvändighet oprecis. Den får ett mer vidsträckt tillämpningsområde än bestämmelsen om övergångsrestriktioner och syftar till att mana statsråden och statssekreterarna till ytterligare eftertanke såväl när de överväger att påbörja t.ex. ett nytt uppdrag som när de väl har tillträtt det, och det oavsett till vilken sektor övergången sker. En liknande bestämmelse kan för övrigt hittas i t.ex. Kanada.⁴⁰

8.19 Information om regleringen och dess tillämpning bör vara allmänt tillgänglig

Bedömning: Det är viktigt att allmänheten görs medveten om att det finns en övergångsreglering och hur den tillämpas.

⁴⁰ I Section 33, Conflict of Interest Act, sägs att ”No former public office holder shall act in such a manner as to take improper advantage of his or her previous public office.”.

En tanke bakom regleringen av statsråds och statssekreterares övergångar är att stärka tilliten till den styrande makten och samhället i stort. För att den effekten ska kunna uppnås är 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. Som exempel kan nämnas Norge där avgörandena från Karantenemennda, det prövningsorgan som där prövar frågorna, publiceras löpande på regeringens hemsida. Där kan man även hitta bl.a. den blankett statsråden och statssekreterarna har att fylla i inför sin anmälan till Karantenemennda samt beslut från Karantenemenndas föregångare Karateneutvalget.⁴¹ Även i Storbritannien publiceras som huvudregel de avgöranden i form av råd som the Advisory Committee on Business Appointments, det organ som där utför dylika prövningar, meddelar. För att synliggöra övergångslagstiftningen och prövningsorganets arbete bör en liknande ordning införas i Sverige. Hur denna närmare bör se ut lämnar vi dock öppet.

8.20 Förslagets inverkan på befintlig lagstiftning m.m. och behov av eventuella ändringar av den

Bedömning: Med anledning av den föreslagna regleringen kommer ändringar att behöva ske i riksdagsordningen, offentlighets- och sekretesslagen, lag med instruktion för Riksdagsförvaltningen, lagen om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ, lagen om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter samt förordningen om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd.

⁴¹ Se

<https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/karantenemennda/id611309/>, senast besökt den 9 december 2016. I förarbeten till den norska lagstiftningen konstateras också att det inte är tillräckligt att man handlar rätt, utan det måste också kunna kontrolleras att man handlar rätt. Därmed blir en öppen och transparent praxis viktig, se prop. 44 L (2014–2015) s. 52.

Vi föreslår alltså en ny lag, lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet. Det behövs också en lag med instruktion för det prövningsorgan vi anser ska inrättas.

Vi ser också att det finns en del befintliga lagar som kommer att behöva ändras med anledning av den nya regleringen. Dessa är som följer.

Riksdagsordningen måste ändras så att det i den införs bl.a. bestämmelser om vilka kvalifikationskrav prövningsorganets ledamöter ska ha och vem som väljer dem.

I OSL måste det införas en ny sekretessbestämmelse som möjliggör sekretess till skydd för enskild fram till det att ett slutligt beslut meddelas i övergångsärendet.

För att Riksdagsförvaltningen ska ha en skyldighet att biträda prövningsorganet, som ju är tänkt att vara en nämndmyndighet under riksdagen, måste lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen ändras.

I lagen om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ behöver det införas en bestämmelse som talar om vilken ersättning prövningsorganets ledamöter och suppleanter ska ha.

För att ärenden om utlämnande av en handling eller en uppgift som nämnden har ska kunna överklagas måste det göras en ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Det måste också göras en ändring i förordningen (2016:1022) om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd för att undvika samtidig utbetalning av inkomstgaranti och ersättning enligt den av oss föreslagna lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet.

8.21 Statssekreteraröverenskommelsen behöver inte ändras

Bedömning: Det behöver inte göras några ändringar i statssekreteraröverenskommelsen med anledning av den föreslagna regleringen rörande bl.a. statssekreterares övergångar.

Med tanke på att den reglering vi föreslår kan komma att bli mycket ingripande för den enskilda statssekreteraren uppkommer frågan om den bör föranleda någon åtgärd rörande den s.k. statssekreteraröverenskommelsen.⁴² Överenskommelsen träffades 1994 mellan företrädare för de sju dåvarande riksdagspartierna och innehåller en redogörelse för de förmåner och skyldigheter som ska gälla för statssekreterare i samband med att de entledigas. Överenskommelsen, som har formen av en skrivelse till riksdagen från regeringen, ersatte en tidigare överenskommelse i ämnet från 1985.

Statssekreteraröverenskommelsen utgör en central del i statssekreterarnas anställningsvillkor. Såvitt vi kan bedöma står den tänkta regleringen rörande övergångar inte i strid med den. Den föreslagna lagen rörande övergångar kan alltså, enligt vår mening, tillämpas på statssekreterare utan att någon åtgärd måste vidtas beträffande den nuvarande statssekreteraröverenskommelsen.

8.22 Regleringen bedöms vara förenlig med grundlag m.m.

Bedömning: Den tänkta regleringen rörande statsråds och statssekreterares övergångar är förenlig med grundlag. Den strider inte mot något som Sverige i egenskap av medlem i EU har förbundit sig att följa eller mot några andra åtaganden som Sverige har gjort.

För det fall Arbetsdomstolen skulle kunna göra en prövning av regleringen, bedöms att domstolen skulle anse regleringen vara skälig.

Regleringens förhållande till grundlag

Enligt vår mening är det inte otänkbart att en reglering rörande statsråds och statssekreterares övergångar skulle kunna ses som en begränsning av näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen. En sådan begränsning av näringsfriheten kan under vissa förutsättningar vara godtagbar. Så är fallet, om begränsningen är till

⁴² Se regeringens skrivelse 1994/95:225, Förmåner för statssekreterare vid regeringsskiftet.

endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.⁴³

Vad som är ett angeläget allmänt intresse preciseras inte närmare i 2 kap. 17 § regeringsformen. I förarbetena sägs det dock 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.⁴⁴ Vi anser att det övergripande syftet med den tilltänkta regleringen – att bidra till att stärka tilltron till staten – utgör ett sådant angeläget allmänt intresse. Vår bedömning är också att regleringen inte ålägger några skyldigheter för enskilda utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå syftet med den. Därigenom uppfyller den de krav på proportionalitet som kan ställas. Inte heller kan vi se att den skulle kunna anses ha till syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att den begränsning av näringsfriheten som en reglering rörande statsråds och statssekreterares övergångar eventuellt skulle kunna innebära är godtagbar och att regleringen är förenlig med grundlagen.

Regleringens förhållande till åtaganden som Sverige gjort

Regleringen får inte strida mot något som Sverige i egenskap av medlem i EU har förbundit sig att följa. Vi kan dock inte se att så skulle vara fallet. Noteras kan att det i den jämförande studie av regleringen av intressekonflikter bland EU:s medlemsländer som EU-kommissionen lät göra 2007 (den s.k. EIPA-studien, se avsnitt 3.5) konstateras att just frågor om övergångar är de som är minst reglerade av de 15 områden som studien undersöker. Studien rekommenderar också att det bör ägnas mer uppmärksamhet åt potentiella intressekonflikter vid övergångar.

Sverige har också gjort andra åtaganden som måste beaktas. Som vi har anfört i avsnitt 8.12 är vår bedömning att det tänkta prövningsorganet uppfyller Europakonventionens krav på prövnings-

⁴³ Det finns ett stort antal författningar som på ett eller annat sätt begränsar denna frihet. Ett exempel är behörighetsregleringen för hälso- och sjukvårdspersonal och den ensamrätt till yrket som vissa yrkesgrupper har. Bestämmelser om detta finns i 4 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659).

⁴⁴ Prop. 1993/94:117 s. 51.

organ i enlighet med artikel 6.1 nämnda konvention. Också vad gäller de konventioner upprättade av FN:s fackorgan för arbetslivsfrågor, Internationella arbetsorganisationen (ILO), som Sverige har ratificerat är vår bedömning att den tänkta regleringen är förenlig med dessa konventioner.⁴⁵

Arbetsdomstolens skälighetsbedömning av konkurrensklausuler m.m.

Vi förordar alltså att någon domstolsprövning inte ska kunna ske av prövningsorganets beslut. Vi tycker dock att det i sammanhanget ändå bör sägas något om hur vi tror att regleringen skulle stå sig, om den kunde prövas av Arbetsdomstolen.

Regleringen i fråga har i och för sig inte något konkurrensbegränsande syfte, utan är till för att skydda staten mot skada och skydda mot otillbörlig fördel för någon enskild. Den påminner dock till viss del om de konkurrensklausuler som ibland används i näringslivet. Som vi har redogjort för ovan (se avsnitt 6.3.1) präglas Arbetsdomstolens praxis vad gäller den skälighetsbedömning som ska göras av sådana klausuler av en starkt restriktiv syn. Vår bedömning är att regleringen i fråga är skälig, också med Arbetsdomstolens mått. Vi har då beaktat att regleringen enligt vår mening uppfyller ett berättigat syfte och att den inte innebär ett totalt förbud för statsråd och statssekreterare att ta ett nytt uppdrag eller liknande. Därtill kommer att den längsta tid för vilken en övergångsrestriktion kan meddelas är tolv månader och att skälig ersättning kan utgå under den tid övergångsrestriktionen gäller.

⁴⁵ För nationell beredning av vissa ärenden som rör samarbetet med ILO finns den svenska ILO-kommittén. Kommittén är en självständig myndighet som lyder under Arbetsmarknadsdepartementet. Regeringar och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer deltar i ILO:s beslutande och verkställande organ. Alla tre parter har oberoende status med full rösträtt, se <http://svenskailo-kommitten.se/om-ilo/> senast besökt den 9 december 2016. För en lista på de konventioner Sverige har ratificerat, se t.ex.

http://www.manskligarattigheter.se/dynamaster/file_archive/040414/ecd61c0c53d47f6f5eefca12b20a7012/konventioner_komplett_eng.pdf, senast besökt den 9 december 2016. Vi har varit i kontakt med den svenska ILO-kommittén och den känner inte till att det skulle finnas några ILO-konventioner som berör karantänsbestämmelser eller konkurrensklausuler.

8.23 Något om ikraftträdandet

Förslag: Lagen ska tillämpas första gången för de som innehar ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare när lagen träder i kraft.

Den av oss föreslagna regleringen kan vara ingripande för de statsråd och statssekreterare som berörs av den. Dessa kan i vissa fall hindras från att under en tid påbörja ett nytt uppdrag eller liknande. Enligt vår mening är det inte rimligt att kräva att de f.d. statsråd och f.d. statssekreterare, som avgått innan lagens ikraftträdande och kanske hunnit inrätta sig efter att det inte finns några lagstadgade övergångsregler, ska falla under den tänkta regleringen. I stället bör lagen tillämpas första gången för de som innehar ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare vid tidpunkten för lagens ikraftträdande. Det innebär i och för sig att regleringen så till vida ges en retroaktiv verkan att då befintliga statsråd och statssekreterare omfattas av lagen. Vi tycker dock att det inslaget framstår som rimligt. På så sätt undviker man också att det i en och samma regering kan finnas statsråd och därtill hörande statssekreterare som lyder respektive inte lyder under regleringen.

9 Konsekvenser

I det här kapitlet redogör vi för de beräkningar och bedömningar av konsekvenser som enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska finnas med i ett betänkande. Inledningsvis berättar vi vad vi vill uppnå med våra förslag (avsnitt 9.1) och vilka som berörs av dem (avsnitt 9.2). Därefter redogör vi för förslagets kostnadsmässiga konsekvenser (avsnitt 9.3) och eventuella övriga konsekvenser (avsnitt 9.4).

9.1 Vad vi vill uppnå

Statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet är i grunden något positivt. Samtidigt leder det till en risk för intressekonflikter. Sverige har hittills inte haft någon direkt reglering av övergångsfrågor. Av vår redogörelse i avsnitt 8.2 framgår dock att vi anser att det finns skäl att införa en sådan reglering. Vår förhoppning är att risken för intressekonflikter vid övergångar och därmed också risken för skada för staten eller otillbörlig fördel för någon enskild genom en sådan reglering kommer att minska. Vi tror också att det kan bidra till allmänhetens tilltro till staten. En reglering torde också kunna ge legitimitet åt de övergångar som sker, något som gynnar både statsråd och statssekreterare och de verksamheter de går över till.

9.2 Vilka som berörs

De som berörs av våra förslag är i första hand de statsråd och statssekreterare som efter avslutat värv önskar söka sig till annan än statlig verksamhet. Dessa måste under en tolv månaders period från

det att de har frånträtt sitt uppdrag respektive sin anställning vid övergång till annan än statlig verksamhet med några få undantag anmäla sina nya uppdrag, nya anställningar eller näringsverksamhet som de etablerar.¹ För vissa av dem kan regleringen också komma att innebära att de under en viss tid inte får påbörja ett nytt uppdrag eller liknande. Detta kan i sin tur leda till negativa konsekvenser för dem, bl.a. i form av inkomstförlust.

Som vi redogör för i avsnitt 8.2 finns det en risk för att en övergångsreglering kan få negativa konsekvenser för möjligheterna att rekrytera statsråd och statssekreterare. Regleringen kan komma att påverka såväl statsministern som de enskilda statsråden vid deras försök att finna lämpliga kandidater till statsråds- respektive statssekreterarposterna. Det innebär också att regeringens arbete som helhet kan komma att påverkas. Även statsrådets och statssekreterarnas framtida uppdragsgivare eller liknande kan komma att beröras eftersom en reglering i vissa fall kan leda till att ett statsråd eller en statssekreterare inte omedelbart kan påbörja ett nytt uppdrag eller liknande. Vi anser dock att nackdelarna är marginella och att fördelarna med en reglering överväger dessa nackdelar.

9.3 Kostnadsmässiga konsekvenser

I 14 § kommittéförordningen sägs att, om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för bl.a. staten eller enskilda, en beräkning av dessa konsekvenser ska redovisas i betänkandet. Vid kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten ska en finansiering föreslås. Enligt 15 a § samma förordning ska, om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Vi tror att den föreslagna regleringen kan komma att leda till vissa ökade kostnader för staten. Dessa kan sägas vara av två slag.

¹ När vi i det följande talar om "uppdrag eller liknande" avser vi såväl uppdrag som anställning i annan än statlig verksamhet och etablering av näringsverksamhet. Med "uppdragstagare eller liknande" avser vi både uppdragstagare och arbetsgivare.

Den ena typen är sådana kostnader som kan hänföras till den ersättning vi anser bör kunna utgå till statsråd eller statssekreterare för den tid en övergångsrestriktion gäller, se mer om detta i avsnitt 8.15. Vår uppfattning är att såväl statsråd som statssekreterare vid övergångar till annat uppdrag eller liknande redan i dag vinnlägger sig om att agera på ett sådant sätt att intressekonflikter inte ska uppstå. Vi tror därför att övergångsrestriktioner kommer att behöva meddelas mycket sparsamt. Sammantaget torde det på sin höjd komma att handla om två fall per år. Om vi utgår från att samtliga fall rör statsråd och att dessa åläggs karantän i sex månader medför det en direkt kostnad om drygt två miljoner kronor per år.

Den andra typen utgörs av kostnader för det prövningsorgan vi anser bör inrättas för prövningen av övergångsfrågor. För det organet redogör vi i avsnitt 8.12 och avsnitt 8.13. Kostnaderna kommer att utgöras av i huvudsak en kostnad för arvode till organets ledamöter och dess sekreterare. Den direkta kostnaden för dessa uppskattar vi till runt 300 000 kronor per år. Eftersom prövningsorganet är tänkt att ligga under riksdagen bör kostnaden för det också belasta riksdagen.

Vår bedömning är alltså att vissa ökade kostnader för staten kommer att uppkomma. Mot bakgrund av Regeringskansliets och Riksdagsförvaltningens verksamhet i övrigt torde dock dessa kostnader kunna tas inom gällande budgetramar. Vi anser således att kostnadsökningarna inte kräver någon särskild finansiering.

När det så gäller den ekonomiska påverkan för enskilda kan, som vi redan har nämnt, en övergångsrestriktion komma att leda till en inkomstförlust. Denna torde dock, sett över statsrådets eller statssekreterarens hela yrkesverksamma liv, vara försumbar.

Vilka effekterna blir om den av oss föreslagna regleringen inte kommer till stånd (se 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning) är svårt att säga eftersom vi inte kan beräkna i kronor vilken kostnaden för tvivelaktiga övergångar är.

9.4 Övriga konsekvenser

Av 14 § kommittéförordningen framgår också att, om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, de ska 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 staten. 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 staten och bidra till att stärka allmänhetens tilltro till den samme.

För de områden som anges i 15 § kommittéförordningen, nämligen förslagens betydelse för den kommunala självstyrelsen, 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, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, är vår bedömning att våra förslag inte får någon påverkan.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet

Lagens tillämpningsområde

1 §

Denna lag gäller statsråd och statssekreterare som avser att, efter avslutat uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare, börja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablera näringsverksamhet.

Vid övergång till sådana uppdrag som beskrivs i 4 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) samt partipolitiska uppdrag gäller dock endast 6 §.

I den inledande bestämmelsen slås lagens tillämpningsområde fast. Att både statsråd och statssekreterare omfattas behandlas i avsnitt 8.4. Även f.d. statsråd och f.d. statssekreterare måste beakta lagen vilket framgår av 2 § första stycket. Vilka verksamheter som omfattas behandlas i avsnitt 8.2.

Av *andra stycket* framgår att vissa uppdrag inte omfattas av lagen, med undantag för aktsamhetsbestämmelsen i 6 §. Ett statsråd eller en statssekreterare som avser påbörja ett sådant uppdrag behöver alltså inte anmäla det uppdraget till prövning men måste beakta aktsamhetsbestämmelsen i 6 §.

Uppdrag som undantas enligt *andra stycket* är sådana förtroendeuppdrag som beskrivs i 4 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), dvs. ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigebereidningar, revisorer, ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande

församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund. Till de undantagna uppdragen hör också kommunalråd, landstingsråd, oppositionsråd och liknande. Vidare undantas partipolitiska uppdrag. Med partipolitiska uppdrag avses förtroendeposter och således inte t.ex. en tjänst som vaktmästare på ett partikansli.

Definitioner

2 §

Med statsråd eller statssekreterare avses i denna lag såväl nuvarande som före detta statsråd och statssekreterare.

Med karenstid avses att ett statsråd eller en statssekreterare under en viss tid efter avslutat uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare inte får påbörja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablera näringsverksamhet eller ha annat än kontakter av praktisk natur med den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren.

Med ämnesrestriktion avses att ett statsråd eller en statssekreterare under en viss tid efter avslutat uppdrag som statsråd eller anställning som statssekreterare, inom ramen för det nya uppdraget, den nya anställningen eller näringsverksamheten, inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden.

Med annan än statlig verksamhet avses all verksamhet där staten inte är huvudman. Bolag som helt eller delvis ägs av staten anses i denna lag utgöra annan än statlig verksamhet.

Med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.

Med nämnd avses det särskilda prövningsorgan som ska finnas enligt 9 §.

Bestämmelsen innehåller definitioner av för lagen centrala begrepp.

Med statsråd och statssekreterare avses enligt första stycket alla som är eller har varit statsråd eller statssekreterare. I vilka fall statsråd och statssekreterare är skyldiga att anmäla en övergång framgår av 7 §. I 6 § finns en aktsamhetsbestämmelse som alltid gäller oavsett när i tiden och till vilken typ av verksamhet övergången från ett uppdrag som statsråd eller en anställning som statssekreterare sker.

Med ”kontakter av praktisk natur” i *andra stycket* avses t.ex. kontakter rörande ersättning och placeringsort. Även kontakter rörande vilka frågor eller områden statsrådet eller statssekreteraren ska arbeta med räknas som kontakter av praktisk natur. Kontakter som rör dessa frågor eller områden i sak är dock inte tillåtna. Ett statsråd eller en statssekreterare som har meddelats karenstid får heller inte delta i t.ex. kurser, seminarier eller sociala aktiviteter som den framtida uppdragsgivaren eller arbetsgivaren ordnar.

Att statsrådet eller statssekreteraren enligt *tredje stycket* ”inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden” innebär ett förbud för honom eller henne att över huvud taget befatta sig med de angivna frågorna eller områdena. Övergångsrestriktionerna som sådana behandlas i avsnitt 8.6.

I *fjärde stycket* definieras vad som avses med annan än statlig verksamhet. Detta behandlas i avsnitt 8.2.

I *femte stycket* definieras vad som avses med näringsverksamhet. Definitionen är den samma som framgår av 13 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229). Även detta framgår av avsnitt 8.2.

Av *sjätte stycket* framgår att när det i lagtexten talas om ”nämnd”, avses Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar. Nämnden behandlas i avsnitt 8.12 och avsnitt 8.13.

Övergångsrestriktioner

3 §

Nämnden kan för ett statsråd eller en statssekreterare som avser att börja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablera näringsverksamhet meddela en övergångsrestriktion i form av karenstid eller ämnesrestriktion.

Karenstid och ämnesrestriktion kan kombineras.

En meddelad karenstid eller ämnesrestriktion eller en kombination av de båda får gälla upp till tolv månader efter det att statsrådet eller statssekreteraren har avslutat sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare.

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8.8, anges i *första och andra styckena* vilka typer av övergångsrestriktioner som står till buds.

I *tredje stycket* anges för hur lång tid en övergångsrestriktion som längst kan meddelas. Bestämmelsen innebär att t.ex. ett statsråd som sju månader efter avslutat värv som statsråd avser att påbörja ett nytt uppdrag kan meddelas en övergångsrestriktion för som längst fem månader.

Kriterier vid beslut om övergångsrestriktion

4 §

En övergångsrestriktion ska meddelas, om ett statsråd eller en statssekreterare inom ramen för sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att, om han eller hon påbörjar ett visst nytt uppdrag eller en viss ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablerar viss näringsverksamhet, det föreligger

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

I en situation där risken för sådan skada eller otillbörlig fördel som avses i första stycket kan undvikas med såväl karenstid som ämnesrestriktion ska nämnden välja den övergångsrestriktion som är minst ingripande för statsrådet eller statssekreteraren.

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8.7, anges de kriterier som gäller för att en övergångsrestriktion ska kunna meddelas. Bestämmelsen är tvingande. En övergångsrestriktion ska alltså meddelas om kriterierna i fråga är uppfyllda.

Av *första stycket* framgår att en övergångsrestriktion inte kan komma i fråga till följd av information och kunskap som ett statsråd eller en statssekreterare erhåller i en annan egenskap. Med tanke på att statsråd och statssekreterare arbetar en stor del av dygnets vakna timmar och att statsråden förutsätts i princip alltid vara i tjänst är utrymmet för att kunna hävda att viss information eller kunskap har erhållits som privatperson mycket litet.

Det behöver inte slås fast att det faktiskt föreligger en skada för staten eller en otillbörlig fördel för någon enskild utan det räcker med

att det finns en risk för att så är fallet. Det uppställs heller inte något krav på riskens storlek utan det räcker att en risk kan konstateras.

Exempel på vad som kan vara en risk för skada för staten av något slag eller risk för otillbörlig fördel för någon enskild ges i avsnitt 8.7. Vad gäller den sistnämnda risken avses med enskild person såväl fysisk som juridisk person. Fördelen kan vara antingen ekonomisk eller av mindre greppbar natur.

Av *andra stycket* framgår att nämnden alltid ska välja den övergångsrestriktion som är minst ingripande för statsrådet eller statssekreteraren. Detta torde i de allra flesta fall vara ämnesrestriktion.

Längden på karenstid och ämnesrestriktion

5 §

Vid bedömningen av för hur lång tid karenstid eller ämnesrestriktion ska meddelas ska hänsyn tas till hur lång tid den information eller kunskap som statsrådet eller statssekreteraren har kan orsaka en risk för sådan skada eller otillbörlig fördel som avses i 4 §.

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8.8, anger vad nämnden ska ta hänsyn till vid sin bedömning av för hur lång tid en övergångsrestriktion ska meddelas. Om nämnden väl har konstaterat att det föreligger en sådan risk som ska beaktas enligt 4 §, spelar riskens storlek inte någon roll. Det är i stället hur länge risken som sådan föreligger som är avgörande vid bedömningen av för hur lång tid övergångsrestriktionen ska meddelas.

Aktsamhetsbestämmelse

6 §

Ett statsråd eller en statssekreterare ska i samband med en övergång till och vid utövandet av ett nytt uppdrag eller en ny anställning eller etablering av näringsverksamhet alltid sträva efter att agera på ett sådant sätt att det inte uppstår

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

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8.18, gäller för samtliga övergångar till och vid utövandet av nya uppdrag eller nya anställningar samt etablering av näringsverksamhet som ett statsråd eller en statssekreterare gör efter det att han eller hon har avslutat sitt uppdrag som statsråd eller sin anställning som statssekreterare. Även övergångar som sker långt efter det att statsrådet eller statssekreteraren har lämnat sitt ämbete och även övergångar till statlig verksamhet eller ett sådant uppdrag som avses i 1 § andra stycket omfattas alltså. De risker som statsrådet eller statssekreteraren därvid ska sträva efter att de inte uppstår är de samma som framgår av 9 §.

Skyldighet att anmäla

7 §

Innan ett statsråd eller en statssekreterare börjar ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än statlig verksamhet eller etablerar näringsverksamhet ska han eller hon anmäla uppdraget, anställningen eller näringsverksamheten till nämnden.

Skyldigheten att anmäla omfattar ett statsråds eller en statssekreterares samtliga uppdrag och anställningar i annan än statlig verksamhet och etablering av näringsverksamhet som han eller hon planerar att påbörja inom tolv månader från det att uppdraget som statsråd eller anställningen som statssekreterare har frånträtts.

Om det under den i andra stycket angivna tolv månadersperioden sker en betydande ändring av innehållet i ett uppdrag, en anställning eller en näringsverksamhet som nämnden har prövat, ska statsrådet eller statssekreteraren göra en ny anmälan till nämnden.

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8.9, handlar om statsråds och statssekreterares skyldighet att anmäla övergångar de gör. Av första stycket framgår att en obligatorisk och generell anmälningsplikt gäller för alla nya uppdrag och nya anställningar i annan än statlig verksamhet och all etablering av näringsverksamhet.

Av andra stycket framgår att skyldigheten att anmäla är tidsbegränsad och gäller endast för sådana uppdrag, anställningar och sådan etablering av näringsverksamhet som statsrådet eller statssekreteraren planerar att påbörja inom tolv månader från det att han eller hon har frånträtt sitt ämbete. Det sagda innebär att, om

t.ex. ett f.d. statsråd tio månader efter det att han eller hon har slutat som statsråd sluter avtal om en anmälningspliktig anställning men anställningen ska påbörjas först när mer än tolv månader har förflutit sedan statsrådsposten lämnades, statsrådet inte behöver anmäla övergången. I ett sådant fall gäller dock alltid aktsamhetsbestämmelsen i 6 §.

Med ”betydande ändring” i *tredje stycket* 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. Även för en dylik anmälan gäller bestämmelsen i 10 § om att nämnden har tre veckor på sig att göra en prövning från det att en fullständig anmälan finns hos nämnden. Statsrådet eller statssekreteraren får inte börja arbeta med de ändrade arbetsuppgifterna förrän nämnden har meddelat ett beslut därom.

Anmälan innehåll

8 §

Anmälan ska ske på det sätt nämnden bestämmer. Statsrådet eller statssekreteraren ska lämna de uppgifter som nämnden begär.

Nämnden har rätt att hämta in uppgifter även från annan än statsrådet eller statssekreteraren. Innan så sker ska statsrådet eller statssekreteraren ges möjlighet att själv komplettera med uppgifterna.

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8.10, rör vad som gäller för statsrådets och statssekreterarnas anmälningar av övergångar. Av *första stycket* framgår att det är upp till nämnden att avgöra hur anmälan ska ske och att huvudansvaret för att lämna in uppgifter ligger på statsrådet eller statssekreteraren.

Andra stycket innebär en rätt för nämnden att själv hämta in information. För att nämnden ska vara säker på att statsrådet eller statssekreteraren har nåtts av begäran om uppgifter används med fördel förenklad delgivning för en sådan begäran.

Prövningsorgan

9 §

För prövningen i enlighet med denna lag ska det finnas ett särskilt prövningsorgan, Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar.

Bestämmelser om nämndens sammansättning m.m. finns i riksdagsordningen och i en särskild lag, lagen (0000:000) med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar.

Av bestämmelsens första stycke framgår att det ska finnas ett särskilt prövningsorgan, Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar, för prövningen i enlighet med lagen. Nämnden, dess sammansättning och beslutsförhet m.m. behandlas närmare i avsnitt 8.12. I avsnitt 8.13 behandlas frågan om ersättning till bl.a. nämndens ledamöter. Ersättningen till ledamöterna regleras i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. I 13 kap. 14 § riksdagsordningen finns bestämmelser om nämndens sammansättning, val av dess medlemmar samt kvalifikationskrav för dem.

Med den särskilda lag som nämns i *andra stycket* avses en lag med instruktion för nämnden. Instruktionen är utformad i enlighet med vad som gäller för instruktionerna för merparten av de övriga nämnderna under riksdagen, se mer om detta i avsnitt 8.12.

Prövningsorganets prövning

10 §

Nämnden ska meddela ett beslut i övergångsfrågan senast inom tre veckor från det att en fullständig anmälan finns hos nämnden.

Statsrådet eller statssekreteraren får inte påbörja ett uppdrag eller en anställning i annan än statlig verksamhet eller etablera näringsverksamhet innan nämnden har meddelat ett beslut i övergångsfrågan. Har ett sådant beslut inte meddelats när den i första stycket nämnda treveckorsfristen har löpt ut, får dock det anmälda uppdraget eller anställningen påbörjas eller näringsverksamheten etableras.

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8.11, anges i *första stycket* den tidsfrist inom vilken nämnden, från det att en fullständig anmälan finns hos nämnden, ska pröva ett statsråds eller en statssekreterares anmälan. Det är prövningsorganet som avgör när anmälan är fullständig. Något särskilt beslut för att markera att så är fallet behövs inte. Bland annat för att statsrådet eller statssekreteraren ska kunna avgöra om det anmälda uppdraget eller anställningen får påbörjas eller näringsverksamheten etableras i enlighet med *andra stycket* är det dock lämpligt att nämnden underrättar statsrådet eller statssekreteraren när anmälan bedöms som fullständig.

Ersättning

11 §

Ett statsråd eller en statssekreterare som har meddelats karenstid och som inte har rätt till avgångsersättning för statsråd eller avgångsvederlag för statssekreterare har rätt till ersättning under karenstiden.

Ett statsråd eller en statssekreterare som har meddelats ämnesrestriktion och som inte har rätt till avgångsersättning för statsråd eller avgångsvederlag för statssekreterare kan ha rätt till ersättning under tiden för ämnesrestriktionen. För det krävs att ämnesrestriktionen medför att han eller hon inte kan tillträda det nya uppdraget eller den nya anställningen eller etablera näringsverksamhet så länge ämnesrestriktionen gäller.

Ersättningens storlek ska motsvara det belopp som statsrådet eller statssekreteraren fick i arvode eller lön vid avgången. För ett statsråd ska ersättningen minskas i enlighet med vad som gäller för ett statsråds avgångsersättning. För en statssekreterare ska ersättningen minskas i enlighet med vad som gäller för en statssekreterares avgångsvederlag.

I bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8.15, anges under vilka förutsättningar ett statsråd eller en statssekreterare har rätt till ersättning under tiden för en meddelad övergångsrestriktion. Av *första stycket* framgår att karenstid alltid ger rätt till ersättning. Vid bedömningen av om ersättning ska utgå för ämnesrestriktion i enlighet med *andra stycket* får nämnden lita till uppgifter från det statsråd eller den statssekreterare som har meddelats ämnesrestriktionen. Eftersom rätt till ersättning inte alltid föreligger vid ämnes-

restriktion måste det framgå av beslutet om ämnesrestriktion om restriktionen är ersättningsgrundande eller inte. Av de båda styckena framgår vidare att ersättningen är subsidiär i förhållande till avgångsersättning eller avgångsvederlag. Först om en rätt till avgångsersättning eller avgångsvederlag saknas ska en särskild ersättning för övergångsrestriktioner utgå.

Av *tredje stycket* framgår att storleken på ersättningen samt avräkningsreglerna är desamma som gäller för avgångsersättning och avgångsvederlag.

Omprövning

12 §

Nämnden ska ompröva ett beslut fattat med stöd av denna lag om det skriftligen begärs av det statsråd eller den statssekreterare som beslutet angår.

Nämnden ska företa en omprövning inom tre veckor från det att en fullständig anmälan med begäran om omprövning har kommit in.

Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8.14, innebär en utökning av den i 27 § förvaltningslagen (1986:223) lagstadgade rätten till omprövning så att ett statsråd eller en statssekreterare alltid har rätt att få en omprövning. Det uppställs i *första stycket* inte någon gräns för hur många gånger en omprövning kan begäras av ett och samma beslut. Av *andra stycket* framgår att fristen för omprövning är densamma, dvs. tre veckor, som för den första prövningen.

Överklagande

13 §

Nämndens beslut får inte överklagas.

Av bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8.14, framgår att nämndens beslut inte får överklagas. 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.

10.2 Förslaget till lag med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar

Förslaget till instruktion behandlas i avsnitt 8.12 och avsnitt 8.13.

Riksdagens nämndmyndigheter, Riksdagens ansvarsnämnd undantagen, har alla samma struktur för sina instruktioner. För en utförlig beskrivning av lagens bestämmelser hänvisas därför till författningskommentaren i riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen 2012/13:RS1 Reglering av riksdagens nämnder. Vissa bestämmelser förtjänar dock en särskild kommentar här.

3 §

Enligt 13 kap. 14 a § riksdagsordningen består nämnden av en ordförande och fyra övriga ledamöter.

Det ska också finnas tre suppleanter.

Bestämmelsen handlar om hur Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar ska vara sammansatt. Närmare bestämmelser om kvalifikationskraven för de som ingår i nämnden, val till denna etc. finns i 13 kap. 14 a § riksdagsordningen (2014:801).

7 §

Nämnden sammanträder på kallelse av ordföranden eller ersättaren för ordföranden.

Nämnden är beslutför när ordföranden eller ersättaren för ordföranden och två övriga ledamöter deltar.

Vid ärenden av enkel beskaffenhet är nämnden beslutför när ordföranden eller ersättaren för ordföranden deltar.

Bestämmelsen handlar om beslutsförhet m.m. I *andra stycket* sägs att nämnden är beslutför när ordföranden eller ersättaren för ordföranden och två övriga ledamöter deltar. Det krävs alltså inte en fysisk närvaro vid ett sammanträde, utan kravet är att han eller hon ska delta. Det kan ske t.ex. genom e-post. För ärenden av enkel beskaffenhet gäller enligt *tredje stycket* att nämnden är beslutför när ordföranden eller ersättaren för ordföranden deltar. Det finns dock inget som hindrar att fler deltar i sådana beslut.

11 §

Om nämnden fattar ett beslut som innebär att medel på ett anslag tas i anspråk, ska nämnden genast underrätta den myndighet som anvisats anslaget om beslutet.

Bestämmelsen innebär att nämnden, när den fattar ett beslut om en ersättningsgill övergångsrestriktion, ska meddela Regeringskansliet detta eftersom ersättningen ska tas från anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m. (utgiftsområde 1).

13 §

Nämnden har en sekreterare som utses av nämnden.

Bestämmelsen handlar om nämndens sekreterare. Det är nämndens ansvar att se till att det finns en sekreterare. Uppgiften att fatta beslut om sekreterare kan delegeras till ordföranden. Det är nämnden som bestämmer för hur lång tid ett förordnande som sekreterare ska ges. Om nämnden har behov av det, kan tillfälliga sekreterare utses. Det ges ingen möjlighet att, såsom gäller för Valprövningsnämnden, ha särskilda föredragande.

10.3 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen (2014:801)

13 kap.

14 a §

Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar består av en ordförande och fyra andra ledamöter varav en ska vara ordförandens ersättare. För övriga ledamöter ska det finnas sammanlagt tre suppleanter.

Ordföranden, ersättaren för ordföranden, övriga ledamöter och suppleanterna väljs var för sig av riksdagen. Valet av dem gäller från det att de väljs eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under fjärde året därefter och den som då väljs har tillträtt uppdraget.

Ordföranden och hans eller hennes ersättare ska vara eller ha varit ordinarie domare. Minst en av de övriga ledamöterna ska ha varit statsråd och minst en av dem ska ha varit statssekreterare. För suppleanterna gäller att minst en av dem ska ha varit statsråd och minst en av dem ska ha varit statssekreterare.

Beredning av val till Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar

Tilläggsbestämmelse 13.14 a.1

Konstitutionsutskottet ska bereda val av ledamöter, suppleanter, ordförande och ersättare av ordförande till Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar.

Av bestämmelsen och tilläggsbestämmelsen framgår hur Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar ska vara sammansatt, vilka kvalifikationskrav som gäller för de som ingår i den samt hur val till nämnden bereds och i övrigt går till. Det finns inget förbud mot att en person väljs om efter det att hans eller hennes mandatperiod har löpt ut.

En person kan uppfylla flera av de kvalifikationskrav som uppställs. Skulle en person t.ex. vara ordinarie domare och också ha erfarenhet av att vara statsråd, behövs det alltså inte ytterligare en ledamot med statsrådserfarenhet i nämnden.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.12.

10.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

32 kap.

6 a §

Sekretess gäller för uppgift i ett ärende om prövning enligt lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att någon enskild lider skada eller men.

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

Enligt bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 8.16, ska det gälla sekretess för uppgift i ett ärende om prövning enligt lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att någon enskild lider skada eller men. Ett s.k. omvänt skaderekvisit gäller alltså, dvs. presumptionen är att det ska vara sekretess.

Av *andra stycket* framgår att sekretessen upphör att gälla när ett slutligt beslut meddelas i ärendet. Så är t.ex. fallet när beslut i övergångsfrågan meddelas, vilket enligt 10 § lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet ska ske senast inom tre veckor från det att en fullständig anmälan finns hos nämnden. Så sker också om ett ärende avskrivs efter en återkallelse av en anmälan.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen

1 §

Ändringen av bestämmelsen är en följd av att Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar enligt 1 § andra stycket sin instruktion är en nämndmyndighet under riksdagen. Att nämnden ska vara en sådan myndighet behandlas i avsnitt 8.12.

10.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ

1 a §

Ändringen av bestämmelsen är en följd av att det till ordföranden, ledamöterna samt suppleanterna i Nämnden för prövning av statsråds och statssekreterares övergångar ska utgå arvode. Arvode utgår som enbart årsarvode. Ersättaren för ordföranden erhåller inget särskilt tillägg.

10.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter

1 §

Ändringen av bestämmelsen medför att lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter ska tillämpas bl.a. vid överklagande av ärenden om utlämnande av en handling eller en uppgift i ett övergångsärende. Av lagens 7 § andra stycke följer att ett sådant beslut ska överklagas hos Högsta förvaltningsdomstolen om talan förs av en enskild eller av en kommunal myndighet.

10.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2016:1022) om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd

5 §

Ändringen innebär att ett statsråd inte har rätt att få inkomstgaranti enligt förordningen (2016:1022) om inkomstgaranti, tjänstepension och vissa försäkringsförmåner för statsråd eller förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer samtidigt som ersättning enligt lagen om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergångar till annan än statlig verksamhet betalas ut.

Kommittédirektiv 2016:26

Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av möjligheter till föräldraledighet för statsråd (Fi 2015:10)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 mars 2016

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 3 september 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över möjligheten för ett statsråd att vara ledig i samband med ett barns födsel eller adoption samt för tid därefter, i syfte att utöva sitt föräldraskap (dir. 2015:93).

Utredningen får nu i uppdrag att även undersöka om det behövs förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att, inom en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning, ingå avtal om respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag. Om utredningen bedömer att det finns behov av förändringar, ska den lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag till andra åtgärder. Utredningen ska vid utförandet av uppdraget inhämta synpunkter från bl.a. en parlamentariskt sammansatt referensgrupp.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredningens uppdrag slutföras senast den 31 maj 2016. Utredningstiden förlängs. Uppdraget enligt tilläggsdirektivet ska redovisas senast den 31 december 2016.

Bakgrund

Den offentliga sektorn har under de senaste decennierna utvecklat fler och närmare relationer med den privata sektorn. Detta utbyte är i många delar positivt. Samtidigt kan det leda till en ökad risk för intressekonflikter av olika slag, t.ex. när politiker och tjänstemän inom den offentliga sektorn väljer att efter avslutat uppdrag eller avslutad anställning börja arbeta inom företag eller intresseorganisationer som bedriver verksamhet på de områden där politikern eller tjänstemannen tidigare varit verksam.

Denna problematik har behandlats i bl.a. rapporten Svängdörr i staten – En ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida (2012:01). Den har också diskuterats utförligt på ett seminarium som regeringen anordnade i november 2015.

Frånvaron av en reglering av avgångsvillkor vid sidan av sedvanliga förmåner för uppdragstagare i allmän tjänst har under de senaste åren också uppmärksamats av andra svenska och internationella organ och utredningar. Efter en granskning konstaterade Europarådets organ för korruptionsövervakning att Sverige saknade regler och riktlinjer för offentliga tjänstemäns övergång till den privata sektorn och rekommenderade landet att införa riktlinjer för att undvika intressekonflikter i sådana situationer (Greco Eval II Rep (2004) 9E, Strasbourg 18 mars 2005). OECD har vidare i en utvärdering 2010 visat att de flesta medlemsländerna i organisationen 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). Även den svenska grenen av organisationen Transparency International har i rapporten Politikens och offentligt anställdas övergång till näringslivet och intresseorganisationer påtalat avsaknaden av ett sammanhållet regelverk för situationer då bl.a. statsråd eller statssekreterare övergår till en annan anställning eller ett annat uppdrag. En lagstadgad karenstid för tjänstemän och uppdragstagare i statlig tjänst finns för närvarande endast för ledamöter i Riksbankens direktion.

Under senare år har ett antal fall då statsråd och statssekreterare gått över till anställningar i näringslivet väckt uppmärksamhet, bl.a. i medierna. Exempel på övergångar som i den allmänna debatten ofta ansetts vara särskilt bekymmersamma är övergångar till anställ-

ningar och uppdrag inom den välfärdsmarknad som avregleringar inom den offentliga sektorns olika verksamheter har gett upphov till, liksom övergångar till anställningar som kommunikationskonsulter inom företag som riktar sin verksamhet till den offentliga sektorn. Sådana övergångar kan göra det otydligt om den enskilde drar nytta av sin personliga kompetens – kunskap och erfarenhet – eller kan sägas på ett otillbörligt sätt utnyttja en tidigare ställning.

Ersättningsvillkoren vid avgång, exempelvis villkoren om hur ersättningen ska påverkas av ersättning med anledning av en ny anställning eller ett nytt uppdrag, behandlas för statsrådets del i lagen (1991:359) om arvoden till statsråden m.m. och för statssekreterarnas del i regeringens skrivelse Förmåner för statssekreterare vid regeringsskiftet (skr. 1994/95:225), den s.k. statssekreteraröverenskommelsen. Av överenskommelsen följer bl.a. att en statssekreterare som var anställd som generaldirektör i omedelbar anslutning till att han eller hon tillträdde anställningen som statssekreterare har rätt att få erbjudande om en ny anställning som generaldirektör i anslutning till att anställningen som statssekreterare upphör. Alternativt kan ett avgångsvederlag betalas ut. Någon ytterligare reglering av eller några andra riktlinjer om vad som gäller för statsråd eller statssekreterare efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive anställning finns dock inte.

Regeringen anser att det är viktigt att säkerställa att intressekonflikter inte uppstår och att förtroendet för statsförvaltningen inte skadas när statsråd och statssekreterare efter avslutat uppdrag respektive avslutad anställning åtar sig andra anställningar eller uppdrag. Regeringen har även tidigare uppmärksammat att det kan finnas skäl att se över behovet av, och möjligheterna till, att införa ett karensystem för personal som lämnar statsförvaltningen till förmån för säkerhets- och försvarsindustrin (prop. 2014/15:109 s. 118).

Mot denna bakgrund finns det anledning att låta en utredare undersöka om det behövs förändringar av förutsättningarna för statsråd och statssekreterare att under en viss tid efter det att de har lämnat sitt uppdrag respektive sin anställning ingå avtal om respektive åta sig vissa typer av anställningar och uppdrag. Det finns även behov av en generell översyn av den särskilda regleringen av förmåner genom statssekreteraröverenskommelsen. Detta uppdrag bör utföras av den utredare som getts i uppdrag att se över möjligheten för ett statsråd att vara ledig i samband med ett barns

födelse eller adoption samt för tid därefter, i syfte att utöva sitt föräldraskap (dir. 2015:93). Denna utredning har antagit namnet Utredningen om översyn av möjligheter till föräldraledighet för statsråd (Fi 2015:10). Utredningen lämnade den 15 mars 2016 betänkandet Föräldraledighet för statsråd? (SOU 2016:20).

Uppdraget

Utredningen om översyn av möjligheter till föräldraledighet för statsråd ges i uppdrag att

- kartlägga statsråds och statssekreterares rättigheter och skyldigheter enligt gällande regelverk vid övergång till annan anställning eller uppdrag,
- redovisa motsvarande förhållanden i andra relevanta länder, främst övriga nordiska länder,
- överväga om det finns ett behov av att införa en särskild ordning för statsråds och statssekreterares övergång till annat uppdrag eller annan anställning och, om det finns ett sådant behov, lämna förslag till reglering eller andra åtgärder som kan anses befogade, samt
- vid behov föreslå ändringar i det system för avgångsförmåner som finns för statssekreterare.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredningen ska på lämpligt sätt inhämta synpunkter från en parlamentariskt sammansatt referensgrupp och andra berörda utredningar.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle utredningens uppdrag slutföras senast den 31 maj 2016. Utredningstiden förlängs. Uppdraget enligt tilläggsdirektivet ska redovisas senast den 31 december 2016.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]