

# Svängdörr i staten

– en ESO-rapport om när politiker  
och tjänstemän byter sida

*Eva Lindström*  
*Niklas Bruun*

*Rapport till*  
*Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*  
*2012:1*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23678-9

# Förord

Norge har det, Danmark och Finland likaså. I flertalet övriga OECD-länder är det också en självklarhet. I Sverige finns dock inga särskilda regler för hanteringen av de intressekonflikter som kan uppstå när viktiga befattningshavare byter sida – dvs. lämnar det offentliga och går till det privata, eller vice versa.

Under de senaste decennierna har kontaktytorna mellan offentlig och privat sektor utvecklats. Ökad offentlig upphandling, privatiseringar och konkurrensutsättning är några tydliga trender. Oavsett hur den utvecklingen i grunden ska bedömas, så leder den till en ökad risk för intressekonflikter när befattningshavare byter sida. De kan t.ex. frestas att ta ovidkommande hänsyn i sitt beslutsfattande, vilket kan medföra stora ekonomiska skador för de intressen de förväntas företräda. Enbart misstanken om att politiker och tjänstemän utnyttjar sina positioner eller exklusiva kunskaper för egen vinning skadar förtroendet för det allmänna. Detta är således en fråga som måste hanteras medvetet och konsekvent, inte aningslöst och *ad hoc*.

Även om det är svårt att med exakthet skatta de samhällsekonomiska konsekvenserna av intressekonflikter får det anses vara av stor vikt att förtroendet för det allmänna inte skadas i onödan. Därför är det också naturligt att Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) – med sitt uppdrag att självständigt bidra till att bredda och fördjupa underlaget för samhällsekonomiska avgöranden – intresserar sig för området.

I denna rapport till ESO diskuterar Eva Lindström och Niklas Bruun risken för intressekonflikter i samband med övergångar mellan offentlig och privat sektor och behovet av ett regelverk för att hantera de problem som kan uppstå.

I rapporten redovisas både hur frågan har hanterats internationellt och hur den hitintills har hanterats i Sverige. I sammanhanget analyseras också det aktuella rättsläget och i vilken mån gällande

regelverk kan användas för att hantera eventuella intressekonflikter.

Författarna konstaterar att även om rörligheten mellan sektorer i Sverige inte leder till några omfattande problem i dessa avseenden, så finns det risker för intressekonflikter som motiverar restriktioner för ett avgränsat antal befattningar och positioner. I rapporten redovisas ett övergripande förslag för hur en sådan reglering kan utformas. De centrala inslagen bör vara:

- en generell och lagstadgad möjlighet att vid behov utlösa en ettårig karantän för statsråd, statssekreterare, generaldirektörer och motsvarande,
- förtydliganden från statsmakterna om att myndigheterna ska uppmärksamma problemen och vid behov avtala om lokala karantänsbestämmelser och/eller träffa individuella överenskommelser för vissa nyckelpersoner,
- införandet av en anmälningsskyldighet för den enskilde när denne söker eller förhandlar om en anställning som kan innebära risk för intressekonflikt.

I rapporten lämnas också en rekommendation till lobbyorganisationerna om att tydligare redovisa vilka kunder och intressen de företräder.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Yvonne Gustafsson, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang ansvarar författarna själva för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten. Det är min förhoppning att rapporten ska utgöra ett bra underlag för den fortsatta diskussionen om hanteringen av dessa frågor.

Stockholm i januari 2012

Lars Heikensten  
Ordförande för ESO

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Summary</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>21</b>
1.1 Bakgrund .....	21
1.2 Problembeskrivning, syfte och avgränsning.....	21
1.3 Studiens genomförande .....	24
1.4 Rapportens disposition.....	24
<b>2 Statsanställdas rörlighet</b> .....	<b>27</b>
2.1 Övergripande om statsanställdas rörlighet.....	27
2.1.1 En rörligheten som varierar med ålder och kompetens .....	28
2.2 Vart tar de vägen?.....	29
2.2.1 Intern rörlighet i staten .....	30
2.2.2 Rörlighet och konjunkturläge.....	31
2.2.3 Utflöde till kommuner och landsting.....	31
2.2.4 Vilka lämnar och vilka stannar? .....	32
2.3 Avslutande kommentar .....	33
<b>3 En internationell utblick</b> .....	<b>35</b>
3.1 Rörlighet och intressekonflikter .....	36
3.2 Riktlinjer för att hantera problemen.....	38

3.2.1	Så länge man verkar i det offentligas tjänst .....	39
3.2.2	När man lämnat det offentliga .....	40
3.2.3	Behandling av tidigare offentligt anställda .....	44
3.3	Att reglera övergång - mer än en fråga om karantän.....	45
3.4	Avslutande kommentarer .....	50
<b>4</b>	<b>Den svenska hållningen .....</b>	<b>53</b>
4.1	Riksdagsbehandling om behov av reglering för statsråden .....	53
4.2	Hantering av internationella konventioner mot korruption.....	58
4.3	Internationella granskningar av Sveriges hantering av intressekonflikter .....	61
4.4	Värdegrund och etiska riktlinjer i staten .....	62
4.5	Reglering av övergångar inom andra områden .....	64
4.6	Avslutande kommentarer .....	65
<b>5</b>	<b>Hur stort är problemet? .....</b>	<b>69</b>
5.1	Rörlighet för vissa befattningar .....	69
5.1.1	Rörligheten bland statsråd, statssekreterare, högre chefer och tjänstemän .....	69
5.1.2	Statssekreterarkretsens rörlighet .....	70
5.2	Rörlighet inom vissa verksamheter .....	73
5.3	Några typfall: Finansinspektionen, Försvarets materielverk och Regeringskansliet.....	77
5.3.1	Finansinspektionen .....	77
5.3.2	Försvarets materielverk (FMV) .....	81
5.3.3	Regeringskansliet .....	86
5.4	Politik och lobbying.....	87
5.4.1	Vad är lobbying? .....	88
5.4.2	Omfattning och inriktning .....	89
5.4.3	Övergång mellan politik och lobbyverksamhet .....	90
5.4.4	Brist på öppenhet .....	91

5.5	Avslutande kommentarer .....	93
<b>6</b>	<b>Nuvarande lagstiftning och regelverk på området .....</b>	<b>95</b>
6.1	Offentlighet och sekretess .....	95
6.2	Lagen om företagshemligheter.....	97
6.3	Mut- och bestickningsbrott m.m.....	99
6.4	Den rättsliga problematiken i svängdörren .....	100
6.5	Avslutande kommentarer .....	103
<b>7</b>	<b>Slutsatser och förslag .....</b>	<b>107</b>
7.1	Övergripande slutsatser.....	107
7.2	Förslag till regelverk .....	110
7.3	Vilka bör omfattas av karantän?.....	110
7.4	Hur ska restriktioner regleras och vem prövar? .....	115
7.5	Anmälningsskyldighet .....	117
7.6	Sanktioner.....	118
7.7	Förutsägbarhet och transparens.....	120
7.8	Lobbyorganisationers öppenhet .....	120
7.9	Kostnader av förslagen .....	121
	<b>Referenser .....</b>	<b>123</b>





# Sammanfattning

Den offentliga sektorn har under de senaste decennierna utvecklat fler och nära relationer med den privata sektorn. Nya aktörer, privatiseringar, ökad offentlig upphandling och lobbyorganisationernas ökade roll är några inslag i denna utveckling. Utbytet mellan offentlig och privat sektor är i många delar positivt. Samtidigt kan det leda till en ökad risk för intressekonflikter av olika slag. Ett exempel är när politiker eller tjänstemän inom den offentliga lämnar sina anställningar och går till företag eller intresseorganisationer inom verksamheter som de, i sina tidigare uppdrag, har haft ett betydande inflytande över.

Under de senaste åren har vi sett flera exempel på detta. Höga militärer har gått till försvarsindustrin. Tidigare statssekreterare har rekryterats till företag i sektorer som de i sitt politiska uppdrag har haft inflytande över. Tjänstemän inom finansmarknadsområdet har tagit nya uppdrag inom finanssektorn. Ett antal politiker har bakgrund som PR-konsulter och flera tidigare förtroendevalda och politiska tjänstemän arbetar i dag inom konsultbranschen.

Det finns en risk för att olika befattningshavare frestas att ta ovidkommande hänsyn i sitt beslutsfattande mot löfte om välbetalda anställningar hos privata arbetsgivare. Det finns också en risk att känslig information, kunskap eller tidigare kontakter utnyttjas på ett sätt som sätter konkurrensen ur spel eller på annat sätt står i strid med det allmännas intresse. Enbart misstanken om att detta sker riskerar att påverka förtroendet för den offentliga sektorn. Det kan därför behövas regler och rutiner för att hantera rörligheten mellan sektorer.

Syftet med rapporten är att synliggöra risken för intressekonflikter i samband med övergången mellan offentlig och privat sektor. Studien avgränsas i huvudsak till förhållandena i staten, men problematiken gäller även för kommuner och landsting.

I rapporten konstateras att ett stort antal länder har uppmärksammat problemen med intressekonflikter i samband med det som kallas revolving door eller 'svängdörren'. Genom lagstiftning och införandet av uppförandekoder har restriktioner införts i flertalet OECD-länder.

Den svenska hållningen har hittills varit vacklande och lite aningslös. För Riksbankens direktion finns strikta regler som innebär att ledamöterna i princip inte kan ha några bisysslor alls och efter avslutad tjänst försätts i karantän upp till ett år. På andra områden, där en otillbörlig påverkan skulle kunna ge liknande ekonomiska skador eller förtroendeskador, finns ingen reglering alls. Vid införandet av internationella konventioner inom korruptionsområdet har Sverige varit relativt snabb med att ratificera avtalen. När det gäller FN:s konvention mot korruption har samtidigt bedömningen varit att svensk lagstiftning redan i utgångsläget är tillräcklig. Sveriges syn på korruption återfinns i dag på Utrikesdepartementets hemsida.

De etiska riktlinjer för statligt anställda som tagits fram behandlar bl.a. sekretesslagstiftningen, insiderlagen och lagen mot mutor och korruption. Ingenstans tas frågan upp om hur erbjudanden från en presumtiv ny arbetsgivare ska hanteras. Lite hårddraget skulle den svenska inställningen kunna sammanfattas på följande sätt: korruption är inte en inrikespolitisk fråga. Men i den utsträckning som det berör Sverige, är det framför allt näringslivets problem. I den del som det skulle kunna beröra offentlig sektor handlar det om kommuner och landsting. Och skulle det trots allt handla om staten gäller det främst att vara uppmärksam på att inte bli bjuden på lunch eller ta emot mindre gåvor. Ett erbjudande om ett nytt, välavlönat jobb inom den sektor man är satt att reglera, upphandla av eller bedriva tillsyn över, nämns inte i sammanhanget.

Riksdagen vid några tillfällen påpekat att det kan finnas anledning för regeringen att pröva möjligheten att vidta lämpliga åtgärder vid övergångar, t.ex. i form av en tidskarantän. Europarådets organ för korruptionsövervakning, GRECO, har rekommenderat Sverige att införa regler för att undvika intressekonflikter i situationer när offentligt anställda övergår till privat sektor. Från regeringens sida har tre huvudsakliga motargument framförts. För det första bedöms den lagstiftning som finns vara tillräcklig. För det andra hänvisas till offentlighetsprincipen. För det tredje framförs att den svenska förvaltningsmodellen innebär

att myndigheterna själva beslutar om vilka riktlinjer som ska gälla internt.

En genomgång av 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. Lagstiftning utgår vidare från att lojaliteten med den nya arbetsgivaren tar överhanden och att förpliktelser mot tidigare arbetsgivare är något exceptionellt. I själva verket är 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 komplikation i sammanhanget är att den kunskap som den anställda för med sig är en blandning av offentligt tillgänglig, intern men inte sekretessbelagd och sekretessbelagd information. Detta kan otvetydigt ge den nya arbetsgivaren en konkurrensfördel, men innebar samtidigt att det är svårt att leda i bevis att det handlar om brott mot sekretesslagstiftningen.

Offentlighetsprincipen är en viktig grundpelare inom svensk offentlig förvaltning. Forskningen indikerar att det finns en tydlig negativ samvariation mellan öppenhet och korrruption. Men grad av öppenhet kan också hänga ihop med lagstiftning, rättsäkerhet, utbildningsnivå och utvecklingen av olika demokratiska institutioner. Det är därför inte självklart att offentlighetsprincipen i sig är ett tillräckligt skydd mot otillbörlig påverkan.

När det så gäller den svenska förvaltningsmodellen beslutar myndigheterna själva om interna riktlinjer. I rapporten redovisas hur några myndigheter försökt hantera svängdörrsproblematiken. Samtidigt kan man ställa frågan om inte staten borde ha ett gemensamt övergripande ramverk, både för att ge ett tydligt lagstöd för de kollektivavtal som kan behöva slutas, men också för att markera att detta är något som myndigheterna måste beakta. Vidare löser ju inte en delegering av frågeställningen till myndighetsnivån frågan om behovet av reglering av restriktioner för den högsta nivån, dvs. för statsråden, statsekreterarna och generaldirektörerna.

I rapporten redovisas statistik som beskriver personalrörligheten inom staten. Den totala personalrörligheten bland statsanställda ligger relativt stabilt runt 11-12 procent, och merparten av den avser övergång till annan statlig myndighet. Rörligheten till privat sektor varierar påtagligt mellan olika statliga verksamheter.

Föga förvånande är den störst inom de verksamheter som har betydande kontaktytor mot näringslivsverksamhet. Det är också ofta där som risken för intressekonflikter är som störst. Det kan handla om myndigheter med viktiga uppgifter inom tillsyn och tillståndsgivning, och myndigheter som genomför omfattande upphandlingar eller på annat sätt fattar beslut som får stora ekonomiska konsekvenser för näringslivet.

I rapporten redovisas också en genomgång av rörligheten för statssekreterare under perioden 1998-2010. Hur svängdörrsproblematiken hanteras på den nivån kan antas ha stor påverkan på förtroendet för offentlig sektor. Genomgången visar att en del såväl bland statssekreterare som bland statsråd finns en inte obetydlig rörlighet till privat sektor. I detta sammanhang diskuteras också rörligheten till och från olika konsultbolag, och den brist på öppenhet som finns i branschen kring vilka kunder och intressen man företräder.

Sammanfattningsvis är inte rörligheten mellan staten och det privata ett stort eller generellt problem som berör hela statsförvaltningen. Även om det inte går att i förväg uppskatta problemets omfattning finns det skäl att överväga regler i förebyggande syfte och för att upprätthålla förtroendet för det allmänna. Några restriktioner som berör samtliga statsanställda är dock knappast vare sig motiverade eller önskvärda. Snarare handlar det om ett begränsat antal befattningar och positioner, där det kan finnas risk för ekonomisk skada eller förtroendeskada. För dessa specifika verksamheter och funktioner är det angeläget att införa restriktioner.

I rapporten lämnas avslutningsvis ett övergripande förslag på hur en svensk reglering skulle kunna utformas. Viktiga inslag i en sådan reglering bör vara:

- En generell möjlighet att utlösa en ettårig karantän för statsråd, statssekreterare och generaldirektörer.
- En lagreglering som tydliggör Arbetsgivarverkets möjlighet att på myndigheternas uppdrag ingå kollektivavtal om karantänsbestämmelser, och möjligheterna att ingå särskilda individuella överenskommelser för vissa nyckelpersoner.
- En fristående prövningsnämnd för statsråden
- En anmälningsskyldighet när man söker eller förhandlar om en anställning som kan innebära intressekonflikt.

Därutöver rekommenderas lobbyorganisationerna att tydligare redovisa vilka kunder och intressen de företräder.

En karantänsbestämmelse bör utformas som en option om att utlösa en sådan period. Det är således inte frågan om en förmån eller valmöjlighet för den anställde. Optionen bör ensidigt tillhöra den eller de som den förtroendevalda eller statligt anställda är ansvarig inför.

Enligt OECD:s vägledande principer ska en offentligt anställd, i god tid, meddela sitt sökande eller förhandlade om en anställning som skulle kunna utgöra en intressekonflikt. En jämförelse kan göras med det förbud som i dag finns för offentligt anställda mot att ha bisysslor som kan vara förtroendeskadliga. Förbudet betingas av de särskilda krav på integritet som den offentliga anställningen ställer på arbetstagaren. Samma motiv bör gälla för en skyldighet att anmäla sökande eller förhandlande om en anställning i de fall det skulle kunna innebära en intressekonflikt.

Införandet av restriktioner vid övergångar är förenade med vissa kostnader. En reglering eller överenskommelse om karantän måste därför uppfattas som rimlig också ur ett arbetstagarperspektiv. En lämplig utgångspunkt är att den anställde behåller sin lön under karantänsperioden. De direkta kostnaderna är beroende på i vilken utsträckning karantänen kommer att behöva användas. När det gäller de högsta nivåerna - statsråd, statssekreterare och generaldirektörer - finns i dag bestämmelser om avgångsvederlag och i vissa fall inkomstgarantier. Ersättningen under en eventuell karantänsperiod bör ses i detta sammanhang. En genomgång av rörligheten för dessa grupper indikerar att det skulle kunna bli aktuellt att utlösa karantänsoptionen i ett relativt begränsat antal fall. För skiktet under generaldirektörerna är det svårare att bedöma omfattningen, och utmaningarna ser olika ut inom olika verksamheter. Utöver de direkta kostnaderna skulle restriktionerna, på vissa områden, kunna försvåra rekryteringen och i förlängningen också påverka villkoren.

Eventuella kostnader för restriktioner måste dock ställas i relation till risken för ekonomiska eller andra skador för staten. Ytterst handlar det om medborgarnas förtroende för den offentliga sektorn. Vid införandet av restriktioner måste man också hitta en rimlig balans mellan den enskildes önskemål och rätt att fritt ta anställning, och det allmännas krav på att säkerställa ekonomiska och demokratiska värden.



# Summary

In recent decades, the public sector has developed more and closer contacts with the private sector. New actors, privatisations, increased public procurement and the more prominent role of lobby organisations are some of the aspects of this trend. The exchange between the public and private sectors is largely positive. However, it can lead to an increased risk of various types of conflicts of interest. One example is when politicians or public officials leave their posts and move to companies or stakeholder organisations within areas over which they had considerable influence in their previous positions.

We have seen several examples of this in recent years. High-ranking military officials have moved to the defence industry. Former state secretaries have been recruited to companies in sectors over which they had influence in their previous political duties. Officials in the financial markets area have taken on new roles within the financial sector. A number of politicians have a background as PR consultants and numerous former elected representatives and politically appointed officials are now working in the consultancy sector.

There is a risk that public officials may be tempted to allow their decision-making to be influenced by outside considerations, with the promise of a well-paid job with a private employer. There is also a risk of sensitive information, knowledge or former contacts being exploited at the new place of employment in a way that jeopardises competition or otherwise runs counter to public interests. This can in turn lead to economic or other damage to the state. Merely the suspicion of this risks undermining confidence in the state. There may therefore be a need for rules and routines to deal with mobility between sectors.

The aim of the report is to make visible the risk of conflicts of interests in connection with the transition from the public to the

private sector. The study is mainly limited to central government, but the problems also apply to municipalities and county councils.

The report notes that a large number of countries have drawn attention to the problem of conflict of interests in connection with what is known as the 'revolving door'. Through legislation and the introduction of codes of conduct, restrictions have been introduced in several OECD countries.

Until now, the Swedish position has been uncertain and a little naive. The management of the Riksbank (Swedish central bank) has strict rules prescribing that directors may not, as a matter of principle, engage in any secondary occupations at all, and after completing service they are placed in quarantine for up to a year. In other areas in which inappropriate influence could result in similar negative economic damage or damage to confidence, there is no regulation whatsoever. When introducing international conventions in the area of corruption, Sweden has been relatively quick to ratify agreements, but this has not led to any legislative amendments; instead, the view has been taken that Swedish legislation is already adequate. Information about international conventions is now available on the Ministry for Foreign Affairs website.

The ethical guidelines drawn up for state employees address secrecy legislation, the Insider Act and legislation against bribery and corruption. Nowhere is the issue raised about how offers from a potential new employer are to be dealt with. The Swedish position could even be summarised in the following way: as far as domestic politics are concerned, corruption is a non-issue. But insofar as it affects Sweden, it is primarily seen as a problem for the business sector. Insofar as it may affect the public sector, this is a matter for municipalities and county councils. And if, despite everything, it were to be a matter for central government, the main thing to remember is not to accept lunch invitations or small gifts. The offer of a new, well-paid job within the sector one was appointed to regulate, procure from or exercise supervision of, is not mentioned in this context.

On a few occasions, the Riksdag (Swedish parliament) has pointed out that there may be reason for the Government to review the possibility of taking suitable measures during transitional periods, e.g. in the form of a time quarantine. The Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO) has recommended that Sweden introduce rules to avoid conflicts of



interests in situations in which public employees move to the private sector. The Government has presented three main arguments against this. Firstly, the legislation already in place is considered to be adequate. Secondly, reference is made to the principle of public access to official documents. Thirdly, it is claimed that the Swedish administrative model means that government agencies decide themselves which guidelines are to apply internally.

A review of the legislation shows that it mainly targets the static situation whereby a person is either employed in the private sector or works for a public authority. Moreover, the legislation is based on the assumption that loyalty to the new employer takes precedence and that obligations to the former employer are exceptional. In actual fact, employees are often the subject of double loyalties: on the one hand, secrecy obligations and company secrets should be respected, but on the other hand, the employee should be loyal to their new employer and pursue the latter's interests. Getting this balance right is currently entirely up to the individual. One additional problem is that the knowledge that the employee possesses comprises a mixture of information that is available to the public, information that is internal but not classified as secret, and information that is classified as secret. This can undoubtedly give the new employee a competitive edge, but it also means that it is difficult to prove that a violation of the secrecy legislation has taken place.

The principle of public access to official documents is an important pillar of Swedish public administration. Research indicates that there is a clear negative covariance between openness and corruption. But the degree of openness can also be linked to legislation, legal rights, education levels and the development of various democratic institutions. For this reason it is not a given that the principle of public access to official documents provides sufficient protection against inappropriate influence.

With regard to the Swedish administrative model, government agencies decide themselves on internal guidelines. The report describes how some agencies have tried to deal with this problem. At the same time, one could ask whether the state should not have a common, overarching framework, both to provide a clear legal basis for the collective agreements that may be needed, and to signal that this is something the agencies must observe. Furthermore, delegating the issue to agency level does not solve

the problem of the need to regulate restrictions for the highest level, i.e. ministers, state secretaries and directors-general.

The report contains statistics that describe staff mobility within the state. Total staff mobility among state employees is relatively stable at around 11–12 per cent, and the majority of mobility cases concern a move to another state authority. Mobility towards the private sector varies considerably between various state-controlled activities. Unsurprisingly, the most notable mobility occurs within activities where there are considerable points of contact with business sector activities. This is also where the risk of conflicts of interest is greatest. This could involve agencies with important tasks in the areas of supervision and consideration of permits or major procurement departments, and agencies that are active in areas where various decisions may have major economic consequences for the business sector.

The report also contains a review of state secretary mobility during the period 1998–2010. How the ‘revolving door’ is dealt with for these types of high-ranking positions can be considered to have a major impact on confidence in the public sector. The review shows that there is a considerable level of mobility towards the private sector for both state secretaries and ministers. One issue that is discussed is mobility to and from various consultancy companies. One problem in this context is the lack of openness in the sector concerning which clients and interests a company represents.

To sum up, mobility between the state and the private sector is not a major general problem affecting the entire state administration. Although it is not possible to estimate the extent of the problem in advance, there is cause to consider rules as a preventive measure and to maintain confidence in the public sector. However, tight restrictions affecting all state employees are not a matter for current consideration. It is more a question of a number of positions where a move between the state and the private sector may entail a risk of economic damage or damage to confidence. It is important to introduce restrictions for these specific activities and functions.

The final section of the report contains an outline of how a Swedish regulation could be designed. Important elements of such a regulation should be:

- a general possibility to impose a year-long quarantine for ministers, state secretaries, directors-general and equivalent;
- a statutory regulation that clarifies the possibility of concluding collective agreements on quarantine provisions and agreements for certain key persons;
- the establishment of an independent review board for ministers;
- guidelines on a disclosure obligation when one applies for, or is negotiating, an appointment that may lead to a conflict of interests; and
- a recommendation to lobby organisations to report more clearly which clients and interests they are representing.

A restriction on transitions from an elected position or a state appointment to another appointment or assignment should be designed as an option to impose a period of quarantine. Thus, it is not a matter of a benefit or choice for the employee. The option should belong only to the person or persons to whom the elected representative or state employee is accountable.

Under the OECD's guiding principles, public officials should, in a timely manner, disclose their seeking or negotiating of employment and offers of employment that could constitute a conflict of interest. A comparison can be made with regard to the disclosure obligation that currently applies concerning secondary employment. This requirement is subject to special integrity requirements placed on the employee by their public office. The same reasons should apply to the obligation to disclose an application for, or negotiation of, an appointment in cases where a conflict of interests could arise.

The introduction of restrictions in connection with transitions is associated with certain costs. A regulation or agreement on quarantine must be considered reasonable. Therefore, one premise is that the employee receives his or her salary during the quarantine period. The direct costs depend on the extent to which the quarantine will need to be used. Concerning the highest levels, such as ministers, state secretaries and directors-general, there are currently provisions on severance pay and in some cases income guarantees. Quarantine rules should be seen in this context. A review of mobility among these groups indicates that this concerns quite a limited number of people for whom a quarantine provision would need to be imposed. For the level below director-general, it

is more difficult to judge the extent of the problem, and the challenges vary. Beyond the direct costs, the restrictions may in some cases make recruitment more difficult and also affect the terms in the long run.

When introducing restrictions, a reasonable balance must be struck between the individual's wishes and the right to take up employment on the one hand, and the requirements of the public sector to safeguard economic and democratic values on the other. The potential costs of these restrictions must, therefore, be placed in relation to the risk of economic or other damage to the state. Ultimately, this is a question of the citizens' confidence in the public sector.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den tidigare näringsministern lämnade regeringen 2002 och blev i stället rådgivare åt Stenbeckssfären. Några av de tidigare statssekreterarna vid Socialdepartementet har gått till läkemedelsindustrin. Såväl Saab som Vattenfall AB har rekryterat tidigare statsråd och statssekreterare. Ett antal tidigare höga militärer har gått till försvarsindustrin. Några av de nuvarande statsråden har en bakgrund som PR-konsulter och flera tidigare statsråd och statssekreterare arbetar i dag inom konsultbranschen. Exemplet på personer inom politik och förvaltning som rör sig mellan offentliga uppdrag och privat sektor är många.

Sverige saknar i dag helt regler för situationer när politiker och höga tjänstemän inom staten övergår till privat sektor.

## 1.2 Problembeskrivning, syfte och avgränsning

I regeringsformen 1 kap. 9 § anges att:

”Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.”<sup>1</sup>

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak faktiskt hanteras och handläggs av en myndighet. Även hur en myndighets agerande *uppfattas* är av betydelse.<sup>2</sup> Att agera opartiskt är bl.a. att inte låta sig bli otillbörligt påverkad. Just begreppet opartiskhet kan ses som ett

---

<sup>1</sup> RF 1:9.

<sup>2</sup> Bull & Sterzel (2010).

viktigt kriterium för den kvalitet som den offentliga sektorn ska leverera.<sup>3</sup>

Den offentliga sektorn har under de senaste decennierna utvecklat fler och nära relationer med den privata sektorn. Ökad offentlig upphandling, nya aktörer, privatiseringar av verksamhet samt lobbyorganisationernas ökade roll är några tydliga trender. Dessutom har det uppstått olika former av gränsområden mellan privat och offentlig sektor där offentliga tjänstemän är delaktiga och har insyn i privat verksamhet. Utbytet mellan offentlig och privat sektor är i många delar positivt. Samtidigt kan det leda till en ökad risk för intressekonflikter av olika slag. Det gäller t.ex. när politiker eller tjänstemän inom det offentliga väljer att ta anställning inom företag eller intresseorganisationer. Det finns en risk för att olika befattningshavare frestas att ta ovidkommande hänsyn i sitt beslutsfattande, vilket skulle kunna innebära ekonomiska eller andra skador för staten. Enbart misstanken om att detta sker kan påverka förtroendet för staten. Det kan därför behövas regler och rutiner för att hantera rörligheten mellan sektorer.

Redan inledningsvis ska dock sägas att detta generellt inte är ett stort problem som berör hela statsförvaltningen. Snarare handlar det om ett antal befattningar och positioner, där en övergång mellan staten och det privata kan innebära risk för ekonomisk skada eller förtroendeskada. Problemen ser också olika ut inom olika verksamheter.

I en nyligen publicerad rapport från OECD talar man om problemet med revolving door, dvs. svängdörren där personer rör sig mellan offentlig och privat sektor. Problemen kan uppstå när en politiker eller tjänsteman:

- söker anställning utanför den offentliga sektorn,
- efter övergången till privat arbetsgivare utövar lobbying tillbaka mot staten,
- byter sida i en pågående process,
- tar med sig och använder känslig information från det offentliga,
- återanställs till ett offentligt uppdrag för att utföra samma uppgifter som personen hade i den privata sektorn.

---

<sup>3</sup> För en diskussion, se Rothstein (2011).

Det finns ett antal skäl till varför problemen vid övergång från offentlig till privat sektor bör uppmärksammas. Det finns en risk att en person använder sin position för egen vinning i form av en anställning hos en privat arbetsgivare. En politiker eller tjänsteman kan påverkas otillbörligt i sitt handlande utifrån löften om ett framtida välbetalt jobb från ett företag som har ett ekonomiskt intresse i den offentligt anställdes beslut. Det kan i sin tur leda till att vissa företag gynnas framför sina konkurrenter i t.ex. en offentlig upphandling eller av ändringar i regelverk. Den tidigare offentligt anställda kan ha privilegierad tillgång till tidigare arbetskamrater. Genom att utnyttja nätverk av tidigare kollegor kan en person som övergår till att bli lobbyist ha tillgång till maktpåtryckning som inte är tillgänglig för andra. Detta riskerar att leda till att konkurrensen sätts ur spel och att det allmänna på ett eller annat sätt lider ekonomisk skada. Men en otillbörlig påverkan kan också leda till ett ifrågasättande av integriteten i lagstiftning och offentliga beslut. Enbart misstanken om otillbörlig påverkan kan skada förtroendet.

Det handlar således om två typer av risker. 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 risken för intressekonflikter mellan den enskildes önskemål och rätt att fritt ta anställning, och den offentliga sektorns krav på att säkerställa demokratiska och ekonomiska värden för det allmännas bästa. Ytterst rör det förtroendet för den gemensamma sektorn.

Syftet med studien är att synliggöra risken för intressekonflikter i samband med övergången mellan offentlig och privat sektor och att lämna ett antal förslag till hur de problem som kan uppstå hanteras.

Studien avgränsas i huvudsak till statlig sektor, men problematiken gäller även för kommuner och landsting. Framställningen fokuserar framför allt på vad som händer när en person lämnar staten och övergår till privat sektor. I viss mån tas också upp den problematik som kan finnas när svängdörren går i andra riktningen, dvs. vid övergång från privat till statlig sektor.

Problemen kan också gälla personer som går från staten till kommuner, t.ex. när det gäller tillsynsområdet.

### 1.3 Studiens genomförande

Studien bygger på litteraturgenomgångar, dokumentstudier, offentlig statistik samt samkörning av vissa uppgifter. Det finns i dag inte någon detaljerad statistik över strömningarna från staten till andra sektorer. Det är därför delvis ny empiri som presenteras. I rapporten redovisas en övergripande bild över rörligheten i staten 2005-2009. Tidsperioden begränsas av tillgången på s.k. BESTA-koder<sup>4</sup>. Statistiken baseras på Arbetsgivarverkets uppgifter som sedan kopplats till SCB:s databas LISA som ger svar på vart personer som lämnar staten tar vägen. Därutöver har en särskild undersökning av rörligheten för statssekreterare genomförts. Den nuvarande relaterade lagstiftningen på området redovisas och analyseras. Vidare har ett begränsat antal intervjuer genomförts, bl.a. med generaldirektörerna och styrelseordförandena vid ett par myndigheter.

### 1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 ges en övergripande beskrivning av personlrörligheten bland statsanställda totalt och för vissa personalkategorier under senare år.

I kapitel 3 redovisas hur problemet med svängdörrar uppfattas i andra länder och inom internationella organisationer. Vidare redovisas de vägledande principer som OECD publicerat och ett antal exempel på hur olika länder, genom lagstiftning och s.k. uppförandekoder, har försökt hantera olika risker.

I kapitel 4 redovisas regeringens syn och hur frågan hanterats i riksdagen. Därefter redogörs för Sveriges hållning i internationella sammanhang. Ett underlag är Sveriges svar till GRECO<sup>5</sup>, Europarådets antikorrupsionsorgan, som rekommenderat Sverige att införa tydliga regler för situationer när offentligt anställda

---

<sup>4</sup> BESTA-koderna har tagits fram gemensamt av parterna inom det statliga avtalsområdet för att gruppera statliga befattningar efter arbetsuppgifternas innehåll och svårighetsgrad.

<sup>5</sup> Group of States Against Corruption.



övergår till den privata sektorn. Vidare behandlas Sveriges hantering av olika internationella konventioner mot korruption.

Kapitel 5 syftar till att klarlägga problemens omfattning och karaktär. Inledningsvis redovisas rörligheten på mer detaljerad nivå för vissa grupper. En särskild genomgång görs av rörligheten för statssekreterare under perioden 1998-2010. Hanteringen av svängdörrsproblematiken för denna typ av höga tjänster kan antas ha stor påverkan på förtroendet för offentlig sektor. Därefter analyseras rörligheten för ett antal myndigheter som kan antas vara i riskzonen. Det handlar främst om myndigheter med viktiga uppgifter inom tillsyn och/eller tillståndsgivning, myndigheter med omfattande upphandling och myndigheter som i övrigt har täta kontakter med näringslivsverksamhet. I kapitlet diskuteras också hur några enskilda myndigheter hanterat frågan om intressekonflikter vid övergångar. Syftet är bl.a. att belysa hur problemet ser ut för skiktet under generaldirektörer och vilka möjligheter som finns till frivilliga överenskommelser, längre uppsägningstider osv. Kapitlet avslutas med ett avsnitt som specifikt behandlar frågan om politikernas övergång till lobbyorganisationer.

I kapitel 6 görs en genomgång av den nuvarande lagstiftningen och regelverket på området. Kapitlet behandlar bl.a. offentlighet och sekretess, lagen om företagshemligheter samt mut- och bestickningsbrott. Vidare görs en jämförelse med de konkurrensklausuler som tillämpas inom privat sektor.

Avslutningsvis redovisas i kapitel 7 de slutsatser som kan dras av studien. Där lämnas också ett antal förslag och rekommendationer.



## 2 Statsanställdas personalrörlighet

I detta kapitel ges först en övergripande beskrivning av hur personalrörligheten bland statsanställda totalt har utvecklats under senare år, och därefter diskuteras vart de som rör sig tar vägen.

### 2.1 Övergripande om statsanställdas personalrörlighet

Sedan 1997 följer regeringen löpande hur kompetensförsörjningen i den statliga sektorn utvecklas. Resultatet redovisas på övergripande nivå till riksdagen varje år i budgetpropositionen.<sup>6</sup> Inom ramen för denna redovisning ges också en översiktlig beskrivning av de statsanställdas personalrörlighet.

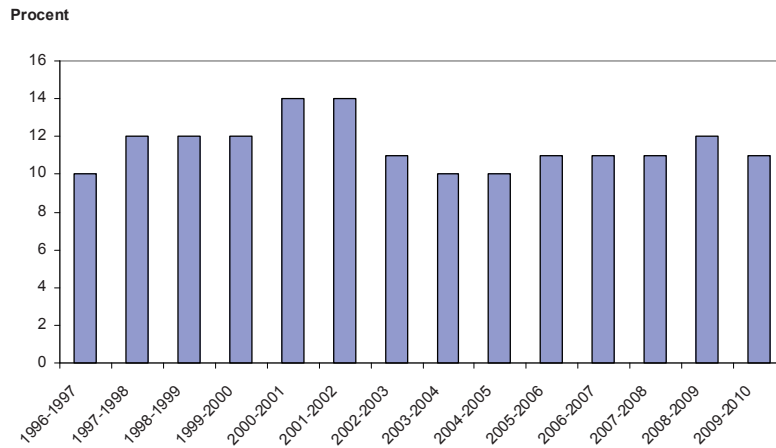
Av regeringens redovisningar framgår att den årliga personalrörligheten i staten under det senaste decenniet har legat relativt stabilt kring ett genomsnitt på 11,5 procent.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Senast i budgetpropositionen för 2012, utgiftsområde 2, bilaga Statsförvaltningens utveckling.

<sup>7</sup> Med personalrörlighet avses här nyanställningar och avgångar på myndigheterna oavsett om det skett inom staten eller i förhållande till andra sektorer. Personalrörligheten beräknas utifrån det lägsta av värdena för antalet nyrekryterade respektive antalet avgångna dividerat med medelvärdet av antalet anställda under de senaste två åren. Med nyrekryterade avses nytillkomna i staten samt nya från annan myndighet. Motsvarande gäller för avgångna.

Diagram 2.1 Personalrörlighet bland statsanställda 1997-2010



Källor: Årsredovisning för staten 1999 samt budgetpropositionerna för åren 2002-2012.

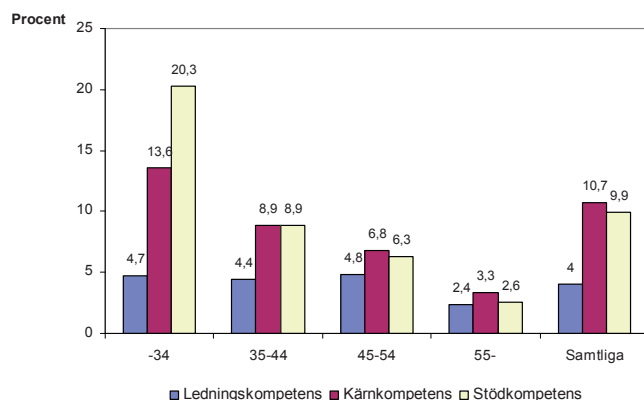
Som framgår av diagram 2.1 har personalrörligheten legat relativt konstant runt 11-12 procent sedan 1997, då mätningarna började. Rörligheten har som lägst tangerat 10 procent och som högst nått ca 14 procent.

### 2.1.1 En rörligheten som varierar med ålder och kompetens

När personalrörligheten analyseras ur ett ålders- och kompetensperspektiv framkommer att den avtar tydligt med ålder. Rörligheten tenderar också att vara lägre på högre befattningsnivåer, även om den skillnaden avtar markant med åldern – dvs. det är främst bland de yngre som rörligheten skiljer sig mellan olika kompetens-kategorier.<sup>8</sup> Skillnaderna mellan åldersgrupper och kompetens-kategorier återges nedan i ett diagram som avser 2009-2010, men förhållandena har varit likartade under hela perioden 1997-2010.

<sup>8</sup> Den kategoriindelning som regeringen använder i dessa sammanhang skiljer på tre olika typer av kompetens: *Ledningskompetens* personal med formellt personalansvar som har till uppgift att planera och leda myndighetens verksamhet på olika nivåer, oavsett om uppgifterna avser kärn- eller stödkompetens. *Kärnkompetens* personal med sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde. *Stödkompetens* personal med stödfunktion för lednings- och kärnkompetens, utan specifik sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde.

**Diagram 2.2 Personalrörlighet fördelad på kompetenskategori och ålder 2009-2010**



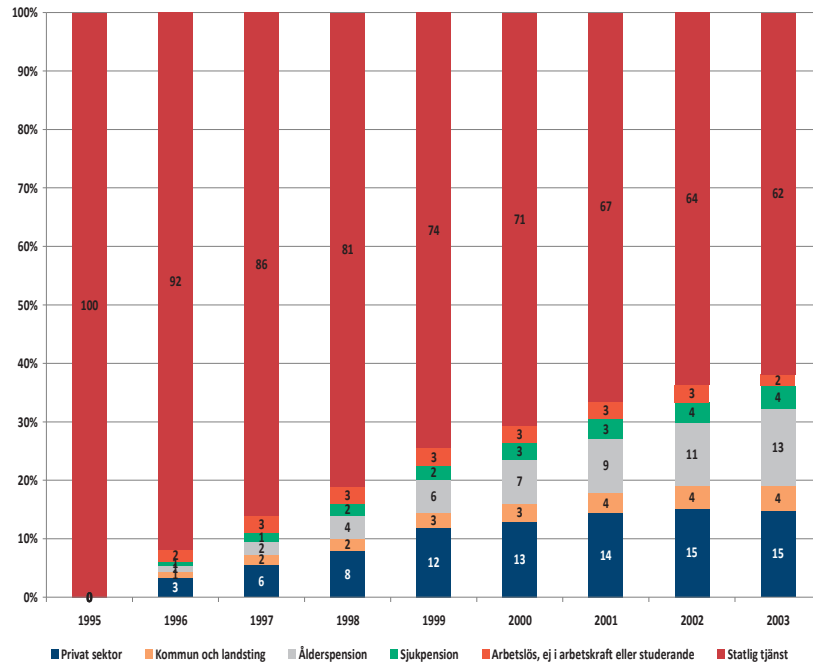
Källa: prop. 2011/12:1, utgiftsområde 2, bilaga Statsförvaltningens utveckling.

Av diagram 2.2 framgår att rörligheten är högre bland yngre än bland äldre. Personalrörligheten tenderar också att vara högre inom kompetenskategorierna kärn- och stödkompetens än inom kategorin ledningskompetens, i synnerhet i den yngsta åldersgruppen. Skillnaderna i rörlighet mellan kvinnor och män är marginella och särredovisas inte.

## 2.2 Vart tar de vägen?

Det finns endast ett fåtal exempel på mer detaljerad studier av personalrörligheten bland statsanställda. Arbetsgivarverket har dock i en studie från 2009 genomfört en mer avancerad analys av personalrörligheten under åren 1995–2003. Arbetsgivarverket har i denna studie följt vad som hände under de åtta närmast följande åren med dem som var statsanställda under 1995.

Diagram 2.3 Aktiviteten åren 1995-2003 hos de individer som arbetade i staten 1995



Källa: Vilhelmsson & Lundgren (2009).

Diagram 2.3 visar vad de som var statsanställda 1995 ägnade sig åt under perioden 1996-2003. De redovisade uppgifterna avser således inte den totala personalrörligheten utan endast rörligheten bland dem som var statsanställda 1995.

### 2.2.1 Intern rörlighet i staten

I teorin skulle en rörlighet på 11-12 procent kunna innebära att samtliga statsanställda var utbytta efter ca 8 år. Av flödena i diagram 2.3 framgår dock att 62 procent, ca 167 000 av de totalt ca 270 000 som var statsanställda 1995, var kvar i staten 8 år senare – dvs. det finns en omfattande intern rörlighet inom den statliga sektorn. Ytterligare en förklaring är att nyanställda har en högre benägenhet att röra sig till andra anställningar och uppdrag än de som varit anställda en längre tid.

### 2.2.2 Rörlighet och konjunkturläge

Det förefaller troligt, vilket diagram 2.3 också ger stöd för, att det finns en samvariation mellan rörlighet och konjunkturläge. Vid 1990-talets slut, då arbetslöshetsnivån i Sverige vände nedåt efter en relativt tydlig uppgång åren tidigare, så ökade de statsanställdas personalrörlighet. Under perioden 2000-2002 var arbetsmarknadsläget för jobbsökande relativt gynnsamt, och personalomsättningen låg kring 14 procent. Under denna period uppgav också de statliga myndigheterna att det var förhållandevis svårt att rekrytera. Enligt den statliga konjunkturbarometerundersökningen rapporterade ca 70 procent av myndigheterna då en brist på lämpliga sökanden.<sup>9</sup> Därefter försämrades arbetsmarknadsläget för de jobbsökande igen, och 2002-2003 minskade rörligheten till 11 procent för att 2003-2004 sjunka till 10 procent. Det sjunkande efterfrågetrycket på arbetsmarknaden kan sannolikt förklara den minskande rörlighet som observerats i den statliga sektorn under denna period. Den statliga konjunkturbarometern visar också att bristen på lämpliga sökanden halverades.

### 2.2.3 Utflöde till kommuner och landsting

Utflödet av statsanställda till kommuner och landsting har varit måttfullt och stabilt över perioden. Fyra procent eller 10 800 personer av det aktuella urvalet har gått den vägen.

#### 2.2.4 Utflöde till privat sektor

Flödet till privat sektor är mer varierat och tycks, som redan konstaterats, delvis bero på konjunkturläget. Det generella sambandet ska dock inte överdrivas. Merparten av rörligheten sker inom den statliga sektorn, och även om vissa statliga verksamheter bedrivs i tydlig konkurrens om specialiserad kompetens med privata företag, så finns också andra statliga verksamheter där detta är betydligt mindre påtagligt. Som framgår av diagram 2.3 fanns under perioden 1995-2003 ett årligt utflöde till den privata sektorn på upp till 4 procent, bland dem som var statsanställda 1995. Efter 8 år hade 15 procent eller ca 40 400 av de ca 270 000 som var anställda i staten 1995, hamnat i den privata sektorn. Störst var utflödet 1998-1999 då arbetsmarknaden vände till det bättre.

<sup>9</sup> Se Konjunkturbarometern för den statliga sektorn – Sysselsättning och ekonomi hos de statliga myndigheterna – en uppdatering av prognosen för år 2008.

## 2.2.4 Vilka lämnar och vilka stannar?

Arbetsgivarverket har i en underliggande, icke publicerad, studie gjort en ekonometrisk analys av rörligheten under denna period. I denna analys skattas sannolikheten för att röra sig till olika aktiviteter för olika grupper. Detta för att göra det möjligt att besvara frågor om t.ex. vilka det är som lämnar staten för privat sektor eller kommun och landsting.

Resultaten visar bl.a. att

- Det är vanligare bland kvinnor än män att börjat jobba kommunalt medan det är vanligare att män börjar jobba privat eller går i ålderspension.
- Statsanställda stockholmare har en högre sannolikhet att börja arbeta privat eller byta myndighet än andra statsanställda. Det är dock mindre vanligt att statsanställda stockholmare börjar arbeta kommunalt jämfört med statsanställda bosatta i andra delar av landet. De alternativa karriärmöjligheterna är generellt sett större i storstäderna och det gäller i särskilt hög grad i Stockholm.
- Högskoleutbildade statsanställda har högre sannolikhet att börja jobba i en annan arbetsmarknadssektor än andra statsanställda. Särskilt stor är sannolikheten att börja jobba i privat respektive kommunal sektor om den statsanställda har en humanistisk inriktning på sin utbildning.
- Individer som jobbar på en myndighet som haft en positiv budgetutveckling (en procentuell utveckling av tillgängliga medel som överstiger genomsnittet) har mindre sannolikhet att hamna i privat sektor eller att byta myndighet. Detta kan möjligen vara ett utslag av att myndigheter med en god budgetutveckling befinner sig i en utvecklingsfas där de anställda ges goda utvecklings- och karriärmöjligheter.
- Individer vid välbetalande myndigheter har en större sannolikhet att byta myndighet eller röra sig till den än mer välbetalande privata sektorn. Detta skulle kunna tolkas som att de individerna är attraktiva på arbetsmarknaden eller att de jobbar i myndigheter som försöker lönekonkurrera med privat sektor.
- Individer vid myndigheter med en övertalighetssituation har mindre sannolikhet att byta myndighet eller röra sig till privat sektor. Övertalighet finns ofta inom samma typ av befattningar och arbetsinriktningar på hela arbetsmarknaden.



Det är troligt att den typen av kompetens inte heller efterfrågas på andra myndigheter eller i privat sektor.

- Individer som jobbade på myndigheter med hög medelålder har högre rörlighet än de som jobbar på andra myndigheter. Det finns en signifikant högre sannolikhet för de som jobbade på en myndighet med äldre personal att i stället för att vara kvar på samma myndighet börja jobba i privat sektor eller byta myndighet. Det kan vara ett tecken på att det är svårt att göra karriär i en organisation med många seniora medarbetare.<sup>10</sup>

## 2.3 Avslutande kommentar

Även om de statsanställdas personalrörlighet på övergripande nivå<sup>11</sup> inte har analyserats i detalj, så går det att dra några allmänna slutsatser från regeringens uppföljning av kompetensförsörjningen i staten och de analyser som utförts av Arbetsgivarverket.

Den årliga rörligheten ligger relativt stabilt runt 11-12 procent och merparten av den avser övergång till annan statlig myndighet. Det finns också en låg och stabil rörlighet till kommuner och landsting, och en mer varierad (konjunkturberoende) rörlighet till privat sektor. Även om rörligheten till privat sektor inte kan betecknas som stor, så var det ändå under perioden 1995 – 2003 fler (av dem som var statsanställda 1995) som gick till privat sektor än vad det var som gick i ålderspension. En mycket grov karaktäristik av de statsanställda som har störst sannolikhet att börja jobba i privat sektor tyder på att det företrädesvis handlar om yngre och äldre högutbildade män i Stockholm vid myndigheter utan övertalighet med hög medelålder och relativt hög lönenivå.

---

<sup>10</sup> Vilhelmsson & Lundgren (2009).

<sup>11</sup> Enskilda myndigheter kan naturligtvis ha genomfört nog så avancerade och detaljerade analyser av t.ex. avgångsorsaker inom delar av den egna verksamheten, men på myndighetsövergripande nivå, eller för statsförvaltningen i sin helhet, är utbudet av sådana analyser magert.



### 3 En internationell utblick<sup>12</sup>

Det ökade utbytet mellan offentlig och privat sektor kan skapa särskilda riskområden för intressekonflikter och korruption. Det är en insikt som i allt högre grad uppmärksammas i många länder och inom internationella organisationer. FN:s konvention mot korruption, som ratificerades av Sverige 2007, tar också upp svängdörrsproblematiken. För att förebygga korruption som involverar privata sektorn rekommenderas:

”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.<sup>13</sup>”

OECD konstaterar att en övervägande majoritet av dess medlemsländer i dag har etablerat någon form av standard för hanteringen av övergångar för att undvika situationer med intressekonflikter i den offentliga sektorn, och att flera länder har stärkt regleringen under senare år.<sup>14</sup>

Precis som riskerna med rörlighet ter sig olika för olika sektorer inom det offentliga, varierar länders och organisationers behov av reglering med förvaltningskultur och övrig lagstiftning. Gemensamt är dock att det finns en ökad medvetenhet om behovet av en balans mellan en väl fungerande arbetsmarknad som garanterar anställningsfrihet och kompetens å ena sidan, och restriktioner som reglerar flödet mellan offentlig och privat sektor för att säkerställa integritet och allmänhetens förtroende å den andra.

<sup>12</sup> Kapitlet bygger på en underlagspromemoria av Felicia Frithiof, september 2011.

<sup>13</sup> Utrikesdepartementet (SÖ 2007:44), artikel 12, punkt 2. e.

<sup>14</sup> OECD (2010), s. 12.

### 3.1 Rörlighet och intressekonflikter

Transparency International framhåller att ”. . . rörlighet mellan sektorerna är inte något som ska bekämpas, snarare är det något som ska *kontrolleras* både för att hantera omedelbara jobbövergångar och för att försäkra att partiskhet i offentligt beslutsfattande inte uppstår”.<sup>15</sup> Rörligheten mellan sektorerna betraktas av de flesta länder som något som bör uppmuntras. Men utan kontroll innebär det en reell risk för intressekonflikt. Två typer av risker brukar framhållas. Det första handlar om risken för att en politiker eller tjänsteman i utbyte mot löften om framtida anställning ger obefogade fördelar till en viss sektor, industri eller ett visst företag. Den andra risken är att en tidigare offentligt anställd använder sig av konfidentiell eller känslig information och tidigare kontaktnät för att därigenom tillskansa sig fördelar för egen del eller för sin nya arbetsgivare. Riskområden kan vara verksamhet med omfattande offentlig upphandling, regleringar, tillståndsgivning eller förhandlingar om olika policyfrågor.<sup>16</sup> De problem som lyfts fram är alltså inte bara att intresset för det allmänna bästa riskerar att åsidosätts för egenintressen, utan även att den fria konkurrensen sätts ur spel.

Misstanken om olämpliga förfaranden och etiska överträdelser i rörligheten mellan den offentliga och privata arbetsmarknaden uppfattas internationellt som ett generellt problem. Det anses äventyra förtroendet för offentliga beslut, och undergräver allmänhetens förtroende för den offentliga sektorn generellt. Ett antal fall av denna typ av intressekonflikt har fått uppmärksamhet i en rad olika länder såsom t.ex. Indien, Sydafrika<sup>17</sup>, liksom Norge<sup>18</sup> och USA. The Revolving Door Working Group (TRDWG) i USA tar fasta på de allvarliga integritetsvivel som svängdörrsfenomenet leder till, och påpekar att ”. . . även om den offentliganställda inte är otillbörligt påverkad av löften om framtida anställning, så leder misstanken om eller *uppfattningen* av otillbörlig påverkan till att statens integritet ifrågasätts”.<sup>19</sup> TRDWG anser därför inte att länder som har färre fall av faktiskt konstaterad korruption skulle ha mindre behov av en reglering inom området.

---

<sup>15</sup> Transparency International (2010a), s. 2-3, (vår kursivering).

<sup>16</sup> Transparency International (2010a), s. 3.

<sup>17</sup> Transparency International (2010a), s. 4.

<sup>18</sup> OECD (2010), s. 95.

<sup>19</sup> The Revolving Door Working Group (2005), s. 11 (vår kursivering).

Att det är risken för misstanke om korrupt beteende och intressekonflikter - inte faktiska fall - som undergräver förtroendet har varit en viktig utgångspunkt i Norge. Här har man haft få fall av konstaterad korruption jämfört med många andra länder, och allmänheten har traditionellt haft ett högt förtroende för offentlig sektor. Men de fall som förekommit har fått stor medial uppmärksamhet, och öppnat upp en bredare diskussion om statens och de offentliga institutionernas grundläggande uppdrag.<sup>20</sup> En parlamentarisk diskussion ledde till att man 2005 utfärdade först *Post-Employment Guidelines for the Public Service* och sedan det för politiker och statssekreterare separata *Post-Employment Guidelines for Politicians*. Därefter antog man *Ethical Guidelines for the Public Service* för att modernisera det bredare ramverket för integritetsfrämjande i offentlig sektor.<sup>21</sup>

Just integreringen av svängdörrsregleringen i ett större etiskt ramverk är ibland ett problem. TRDWG menar att det i USA har lett till ett mycket komplext och i slutänden ineffektivt ramverk av etik- och intressekonfliktsreglering, som ". . . kostar betydande resurser men sällan resulterar i sanktioner eller fällande domar gentemot de som anklagas för att bryta mot reglerna".<sup>22</sup>

Sammanfattningsvis finns det alltså vissa återkommande huvudargument om varför den ökade rörligheten mellan offentlig och privat sektor kan leda till intressekonflikt, korruption, felaktigt grundade policybeslut och skada allmänhetens förtroende för offentlig sektor.

TRDWG anger ett antal anledningar till varför problemen med svängdörrarna bör uppmärksammas i högre utsträckning. Dessa motiv framförs även av OECD, och lyder i sin helhet som följer:

- Det kan utgöra ett medel för den offentligt anställda att utnyttja sin position för personlig vinning på skattebetalarnas bekostnad.
- Svängdörrsfenomenet kan innebära ett ifrågasättande av integriteten i lagstiftning och offentliga beslut. En kongress-/parlamentsledamot eller tjänsteman kan påverkas otillbörligt av löften om ett framtida välbetalt jobb från ett företag som har ekonomiska intressen i den offentligt anställdes beslut. Även om den offentligt anställda inte är otillbörligt påverkad

---

<sup>20</sup> OECD (2010), s. 95.

<sup>21</sup> OECD (2010), s. 14.

<sup>22</sup> The Revolving Door Working Group (2005), s. 12.

av löften om framtida anställning, så kan misstanken om detta skada förtroendet för det allmänna.

- Det kan erbjuda vissa företag på offentlig entreprenad o-befogade fördelar gentemot konkurrenterna, genom insiderkunskap som kan användas till företagets gagn, och potentiellt till allmänintressets nackdel.
- En tidigare offentligt anställd kan ha privilegierad tillgång till andra offentligt anställda. Genom att utnyttja nätverk som etablerats under tiden i offentlig tjänst kan en nybliven lobbyist ha tillgång till maktpåtryckning som inte är tillgänglig för andra.
- Utan genomtänkta åtgärder finns också risk för ett komplext men i slutändan ineffektivt ramverk av etik- och intressekonfliktsreglering.
- Uppfattningen av olämpligt förfarande undergräver allmänhetens förtroende för den offentliga sektorn. Det riskerar också att demoralisera offentligt anställda som inte annars skulle använda sina offentliga uppdrag otillbörligt.<sup>23</sup>

### 3.2 Riktlinjer för att hantera problemen

Mot denna bakgrund identifierade OECD redan 2004 svängdörrsproblemen. År 2010 publicerades en rapport helt ägnad hanteringen av sådana intressekonflikter baserad på en undersökning av de 30 medlemsländerna innehållande detaljerade exempel, riktlinjer och rekommendationer.<sup>24</sup> OECD:s rapport är den första stora kartläggningen i sitt slag och den utgör därför en viktig källa. Resterande delar av detta kapitel utgår i stor utsträckning från de problemområden och principer som identifierats av OECD.

De problemområden som diskuteras av OECD handlar företrädesvis om situationer som kan uppstå när en politiker eller tjänsteman:

- söker framtida anställning utanför den offentliga sektorn,
- efter övergång till privat arbetsgivare utövar lobbying tillbaka mot statliga institutioner,
- byter sida i en pågående process,

---

<sup>23</sup> The Revolving Door Working Group (2005), s. 11-12.

<sup>24</sup> OECD (2010), s. 3.

- använder insiderinformation,
- återanställs till ett offentligt uppdrag för att utföra samma uppgifter som de hade i den privata eller ideella sektorn.<sup>25</sup>

### 3.2.1 Så länge man verkar i det offentligas tjänst

OECD listar en rad principer för hanteringen av svängdörrs-problemet, baserat på de generella principer som organisationen utarbetat för hantering av intressekonflikter inom den offentliga sektorn. De fem första av dessa principer behandlar problem som främst kan uppstå innan anställningen har upphört. En offentligt anställd ska<sup>26</sup>:

- inte söka förbättra sina chanser för framtida anställning inom den privata eller ideella sektorn genom fördelaktig behandling av potentiella arbetsgivare,
- i god tid meddela sitt sökande eller förhandlande om anställning eller erbjudande om anställning som skulle kunna utgöra en intressekonflikt,
- 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,
- innan en anställning inom den privata eller ideella sektorn om möjligt befrias från de nuvarande uppgifter som skulle kunna innebära att intressekonflikter uppstår,
- innan den offentliga anställningen upphör medverka vid utträdesintervjuer om lämpliga åtgärder för att undvika intressekonflikter.<sup>27</sup>

Dessa principer anses direkt tillämpliga i de fall det finns en risk för att en offentligt anställd i sin yrkesroll och kontakt med den privata sektorn skulle kunna lockas till otillbörligt handlande. Detta gäller i synnerhet områden i den offentliga sektorn med stor ekonomisk omsättning, omfattande offentlig upphandling och tjänster på privat entreprenad. Men det gäller också för tjänstemän med

---

<sup>25</sup> OECD (2010), s. 11.

<sup>26</sup> Offentligt anställd avser fortsättningsvis såväl politiker som tjänstemän om inget annat anges, jfr. engelskans public official.

<sup>27</sup> OECD (2010), s. 38.

reglerande roller, inom t.ex. områden som bank och försäkring, skatteindrivning, arbetsmiljö- eller miljöinspektion.

Att det är vissa områden inom den offentliga sektorn som är särskilt riskabla kan motivera en begränsad, eller riktad, reglering av just dessa områden. I USA kompletteras generella restriktioner för statligt anställda med särskilda föreskrifter för dem som är involverade i upphandling, olika typer av kontraktsadministration och finansmarknadsreglering. Så är det också i Italien, där man tillämpar specifika restriktioner – vid sidan av vad som gäller för ministrar, statsråd och statssekreterare – för offentligt anställda som arbetar med reglering inom t.ex. telekom- och energisektorerna.<sup>28</sup>

I många länder poängteras vikten av att ha tydligt kommunicerade regler och uppförandekoder för den tid som den offentliga anställningen pågår, eftersom de flesta problem uppstår i det stadiet. Transparency International påpekar, i likhet med OECD, att användningen av s.k. uppförandekoder som komplement till lagstiftningen är en viktig förebyggande åtgärd. Koderna kan användas för att sätta en tydlig standard och möjliggör ofta mer specificerade riktlinjer än generellt hållen lagstiftning.<sup>29</sup>

### 3.2.2 När man lämnat det offentliga

När det gäller tiden efter det att politikern eller tjänstemannen lämnat den offentliga sektorn anger OECD följande principer som viktiga:

- Offentligt anställda ska inte använda konfidentiell eller annan insiderinformation efter att de lämnat den offentliga sektorn.
- Offentligt anställda som lämnar offentlig sektor ska begränsas i sina lobbyingsmöjligheter gentemot före detta 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 ämnes-

---

<sup>28</sup> OECD (2010), s. 60.

<sup>29</sup> Transparency International (2010a), s. 5.



begränsning, tidsbegränsning eller karantänstid kan vara nödvändig.

- Offentligt anställda bör inte tillåtas att under en pågående process byta sida för att representera den tidigare motparten.<sup>30</sup>

Behovet av att skydda intern information gör att i princip alla länder, inklusive Sverige, har sekretesslagstiftning som begränsar användandet av konfidentiell information. Begreppet insiderinformation avser dock inte bara den information som är sekretessbelagd. Det kan också avse information som inte formellt är konfidentiell, men som är känslig och som offentliganställda tillägnat sig i egenskap av sin position, och som inte offentliggjorts.<sup>31</sup> Här kan man hävda att den svenska offentlighetsprincipen i kombination med sekretesslagen täcker in risken för denna typ av intressekonflikt. Det framgår också av svenska regeringens svar<sup>32</sup> på kritiken från Europarådets antikorrupsionsorgan GRECO att man anser sekretesslagstiftningen vara tillräcklig.

I Norge däremot, har man ansett att sekretesslagen visserligen skyddar viss information, men inte omfattar sådan information om interna förhållandena och beslutsgångar inom myndigheter som man tillägnat sig genom erfarenhet. Därför utgör 'behovet av att skydda intern information' en av de tre principer bakom riktlinjerna för att hantera svängdörrsproblematiken.<sup>33</sup> De andra två principerna är 'behovet av att skydda andra organisationers affärshemligheter' – för att värna den fria konkurrensen - och 'behovet av att skydda det allmänna förtroendet för offentlig verksamhet'. Tillsammans utgör de tre principerna i Norge bakgrunden till de restriktioner som bestämmelser om karantänstider (tillfällig diskvalificering) och hinder mot inblandning i särskilda fall, som infördes 2005.

I Norge tillämpas separata övergångsregler för tjänstemän respektive politiker. Förhållandena för politiker hanteras av den politiskt oberoende Stående kommittén för icke-politiska tillsättningar, som avgör vilka uppdrag en minister eller statssekreterare ska kunna åta sig i privat sektor. Tidigare politiker är skyldiga att informera kommittén om alla nya anställningar under

---

<sup>30</sup> OECD (2010), s. 38-39.

<sup>31</sup> OECD (2010), s. 28-29.

<sup>32</sup> GRECO (2007), s. 5.

<sup>33</sup> OECD (2010), s. 29, 96.

det första året efter att de lämnat sitt offentliga uppdrag. Kommittén kan också besluta om sanktioner. All korrespondens mellan kommittén och politikern är offentlig. Därigenom uppmuntras efterlevnad men också uppföljning och granskning från media och allmänhet.<sup>34</sup>

TRDWG uppmanade 2005 lagstiftare i USA att införa en bindande *revolving-door exit plan* för kongressledamöter och tjänstemän som ett instrument för att tydliggöra vad som är tillåtet och inte vid övergångar till privat sektorn. Enligt TRDWG borde denna *exit plan* formuleras på individbasis och sedan göras tillgänglig i ett offentligt register för att möjliggöra uppföljning.<sup>35</sup>

Även multilaterala organisationer som Världsbanken och IMF har uppmärksammat svängdörrsproblematiken, och då i synnerhet användandet av insiderinformation. Såväl anställda som styrelseledamöter i IMF har särskilda klausuler i sina uppförandekoder som syftar till att förhindra användande av konfidentiell information efter anställningen eller uppdraget. Förutom att de förbjuds använda information de fått i sina uppdrag för IMF får de inte heller kontakta före detta kollegor för att få sådan information. Styrelsemedlemmar ska dessutom diskvalificera sig från potentiella framtida arbetsgivare som kan gynnas av deras bakgrund hos IMF. Världsbankens regler är än striktare. Före detta anställda får inte använda sig av information de skaffat sig som anställda för privat vinning. Därutöver gäller en karantänstid på två år efter avslutad anställning för uppdrag som på något sätt berör en aktivitet Världsbanken har ett intresse i, eller för projekt som de under sin anställning deltog i personligen eller substantiellt.<sup>36</sup>

Eftersom insiderinformation tenderar att bli obsolet med tiden rekommenderar OECD införandet av karantänstid för att förhindra ett oetiskt utnyttjande.<sup>37</sup> Rekommendationen om karantänstid gäller också vid övergång till en lobbyorganisation eller vid sidbyten.

I USA förefaller övergång till lobbyorganisationer ha blivit ett vanligt karriärsteg för tidigare kongressledamöter. Trenden pekar åt samma håll i flera andra länder. Lobbying tillbaka mot regeringen av före detta förtroendevalda och tjänstemän är också något som uppmärksammats av media. Därmed framhålls det också som ett

---

<sup>34</sup> OECD (2010), s. 98-100.

<sup>35</sup> The Revolving Door Working Group (2005), s. 56.

<sup>36</sup> OECD (2010), s. 57.

<sup>37</sup> OECD (2010), s. 30.

område för intressekonflikter som riskerar att undergräva förtroendet för det offentliga. Mot denna bakgrund har många länder valt att instifta eller skärpa specifika restriktioner gentemot lobbying. Den vanligaste restriktionen är en karantänstid under vilken före detta offentligt anställda förbjuds att lobba tillbaka mot sina före detta uppdragsgivare.<sup>38</sup> Så ser det exempelvis ut i Australien, där man instiftade en Lobbying Code of Conduct 2008, en uppförandekod, som begränsar före detta offentligt anställdas möjligheter att lobba tillbaka mot regeringsrepresentanter inom något område de hade att göra med under sina sista 12 månader i anställning. En ettårsperiod gäller för seniora tjänstemän, 18 månader för ministrar och statssekreterare, och ett år för anställda hos ministrar i regeringskansliet.<sup>39</sup>

OECD framhåller att fler länder bör ställa krav på större transparens och ansvarstagande från lobbyorganisationernas sida, genom att anta regler och redovisningsprocedurer för lobbyister. I USA instiftades Lobbying Disclosure Act 1995, som sedan dess har reviderats, senast under Honest Leadership and Open Government Act 2007. Lagen syftar till att upprätthålla transparens i lobbyingaktiviteter, och innehåller definitioner av vem som utgör en klient, en lobbyist och vilka aktiviteter som måste redovisas, exempelvis lobbying gentemot regeringskanslianställda och kongressledamöter. Lobbyister är under denna lag skyldiga att registrera sin verksamhet hos the Clerk of the House respektive the Secretary of the Senate.<sup>40</sup>

Även om man i USA även har särskilda karantänsrestriktioner för kongressledamöter och seniora tjänstemän på ett år (numera utökat till två år för senatorer och 'mycket seniora tjänstemän'<sup>41</sup>) gäller karantänen endast förbud om att ta kontakt med före detta arbetsgivare och kollegor i egenskap av lobbyist. TRDWG kritiserar att det inte finns några restriktioner om att förhandla om konsultjobb medan man fortfarande arbetar i offentlig sektor, inte heller någon karantänsrestriktion för att anställas av ett lobbyingföretag – utan endast om att ta kontakt med tidigare arbetsgivare och kollegor.<sup>42</sup> De före detta offentliganställda är därmed fria att göra all research, forma strategier, och leda sina nya kollegor till rätt kontakter, och karantänstiden får därmed begränsad verkan.

---

<sup>38</sup> OECD (2010), s. 27.

<sup>39</sup> OECD (2010), s. 63.

<sup>40</sup> Lobbying Disclosure Act 1995.

<sup>41</sup> Public Citizen (2007), s. 6.

<sup>42</sup> The Revolving Door Working Group (2005), s. 43-44.

TRDWG rekommenderar en karantänsbestämmelse som omfattar all lobbyingverksamhet under en tvåårsperiod.

Om karantänsbestämmelser varierar stort och fortfarande är under utveckling på många håll vad gäller lobbying, finns det ett mer specifikt problem som vanligtvis är hårdare reglerat. När det gäller sidbyten under en pågående process eller förhandling finns inga specifika tidsramar utan karantänen gäller i allmänhet så länge sakfrågan är aktuell. I USA gäller karantänen på livstid för seniora tjänstemän som varit involverade i frågan.<sup>43</sup>

### 3.2.3 Behandling av tidigare offentligt anställda

OECD anger tre principer för hur nuvarande offentligt anställda bör hantera före detta kollegor:

- offentligt anställda bör inte tillåtas att ge fördelaktig behandling, speciell tillgång eller privilegierad information till någon, inklusive före detta offentligt anställda,
- offentligt anställda som engagerar före detta offentligt anställda på kontraktbasis för att utföra i huvudsak samma arbete som gjordes då den senare arbetade inom förvaltningen ska säkerställa att processen hanteras transparent och på lika konkurrensvillkor,
- svängdörrsregleringen ska omfatta regler för hantering av avgångsvederlag till före detta offentligt anställda vid eventuella återanställningar.

Att alla berörda parter har kunskap om de etiska principerna och reglerna är avgörande för att de ska kunna implementeras. Därför är frågan om hur regleringen kommuniceras av stor vikt. I och med att man lämnar offentlig sektor hamnar man också bortom direkt offentlig kontroll, vilket stärker betydelsen av ett förebyggande arbete med fokus på frågor om integritet, etik och ledarskapskultur inom den offentliga förvaltningen. Kommunikationen kring svängdörrsregleringen bör vara en väsentlig del av sådana program, i synnerhet för anställda inom högriskområden.<sup>44</sup>

Övergångsreglerna bör tydligt anges i anställningskontrakten, liksom i olika kontrakt och överenskommelser med privat sektor. Såväl Norge som Finland har valt att inkludera klausuler om

<sup>43</sup> The Revolving Door Working Group (2005), s. 39.

<sup>44</sup> OECD (2010), s. 72.

karantänstid i anställningskontrakten specifikt för offentligt anställda i vissa positioner. I Finland gäller detta för tjänstemän med tillgång till känslig information, kunskap och expertis om affärsintressen som generellt inte är tillgänglig för affärssektorn.<sup>45</sup> I Norge övervägde man vid införandet av riktlinjerna 2005 om en klausul om tillfällig diskvalificering eller avhållsamhet från in-  
volvering i särskilda fall skulle införas i alla anställningskontrakt från anställningens början, men man valde att enbart använda klausulen för vissa funktioner eller positioner i förvaltningen.<sup>46</sup> Även Nya Zeeland och Australien har liknande klausuler i anställningskontrakten för vissa högt uppsatta offentligt anställda.<sup>47</sup>

I Australien har det också funnits ett fokus på betydelsen av att kommunicera övergångsreglerna till privat sektor. Det har resulterat i att 77 procent av myndigheterna 2004 uppgav att de definierat och kommunicerat sina förväntningar på att den privata sektorn visar förståelse och respekt för administrationens värdegrund och uppförandekod.<sup>48</sup> Andra exempel på hur svängdörrsreglerna kan kommuniceras och integreras är årliga etiska utvärderingar och utbildning, liksom publicering av de fall som uppkommit vid olika myndigheter.

### 3.3 Att reglera övergång - mer än en fråga om karantän

#### *Karantänstid*

Fokus i debatten om införande av restriktioner för före detta offentligt anställda hamnar ofta på hur lång karantänstiden bör vara. Frågan om en karantän måste dock ta sin utgångspunkt i hur effektiv, rättvis och rimlig en sådan åtgärd är för att motverka intressekonflikter inom de problemområden som identifierats. Eftersom politiker och mer seniora offentligt anställda ofta utgör en större risk, blir tidsrestriktionerna vanligtvis striktare för ministrar och högt uppsatta tjänstemän. Karantänstiden är vanligen mellan ett eller två år. I Norge gäller en period med upp till sex månader. I Frankrike och Tyskland kan perioden vara upp till fem

<sup>45</sup> Finansministeriet (2007), s. 3.

<sup>46</sup> OECD (2010), s. 94.

<sup>47</sup> OECD (2010), s. 46.

<sup>48</sup> OECD (2010), s. 74.

år. Kanada införde nyligen ett tidsgräns på fem år då det gäller lobbying från tidigare ministrar, regeringsanställda och högt uppsatta tjänstemän.

Vid sidbyten kan det vara svåra att i förväg bestämma hur lång en karantänsperiod bör vara i termer av månader eller år. Ofta handlar det om att en process, förhandling eller dylikt måste vara avslutad. När det gäller skyddandet av känslig information bör karantänsperioden utsträckas till dess att informationen blivit obsolet.

Problemet med långa karantänstider är naturligtvis att det kan tyckas alltför restriktivt, och i förlängningen medföra svårigheter att rekrytera till offentlig sektor. Därför är det viktigt att karantänsrestriktionen står i proportion till risken och ger utrymme för såväl en viss flexibilitet som överklagande. Att majoriteten av länderna som infört restriktioner gör det på övergripande nivå, och sällan har mekanismer på plats för överklagande, kan alltså bli ett problem i längden.<sup>49</sup>

### *Omfattning*

Regleringen bör täcka in alla potentiella och reella områden för intressekonflikter. Man bör inte införa en restriktion för hela den offentliga sektorn. I stället är det rimligt att tillämpa olika restriktioner för olika områden beroende på vilken typ av risk de utgör och också att gradera tidsbegränsningarna inom varje enhet beroende på den anställdas senioritet och ansvarsområde i organisationen. Ytterligare en aspekt att överväga är om samma reglering ska införas för politiker och tjänstemän. I Norge och Kanada har man valt att införa separata koder och riktlinjer. Medan restriktionerna gentemot tjänstemännen i Norge regleras inom förvaltningen och kontrolleras av arbetsgivaren, är det en oberoende kommission som har auktoritet att besluta om karantänstid för avgående politiker.<sup>50</sup>

OECD påpekar att det är viktigt att ta hänsyn till det enskilda landets förvaltningsmodell och administrativa ramverk. Det är också angeläget att säkerställa att de åtgärder som ska hantera svängdörrsproblematiken passar in i övrig lagstiftning och reglering

---

<sup>49</sup> OECD (2010), s. 67-69.

<sup>50</sup> OECD (2010), s. 55-56, 98-99.

kring intressekonflikter. När ett land inför regleringar bör det också följas av en utvärdering av hur regelverket fungerar.<sup>51</sup>

### *Hård lagstiftning eller mjuka uppförandekoder?*

Det förefaller vanligast att svängdörrsrestriktioner regleras i lagstiftning. Men förekomsten av uppförandekoder och riktlinjer ökar, dels som komplement och precisering, dels som ett instrument i sig. Enligt Moilanen & Salminen (2007) har 57 procent av EU-länderna reglerat svängdörrsproblematiken i lag, 21 procent i uppförandekod och 4 procent i bådadera.<sup>52</sup> Det finns för- och nackdelar med båda vägarna, och beslutet måste baseras på en analys av vad som passar bäst i förhållande till respektive lands förvaltningsmodell, ekonomiadministrativa regelverk etc. Både Frankrike och Tyskland har en tradition av korrupsionsreglering i lagstiftning, men medan Frankrike har valt lagstiftning och karantänsperioder på upp till fem år för att hantera svängdörrsproblematiken, så har Tyskland valt att reglera problemen med detaljerade uppförandekoder och riktlinjer.<sup>53</sup>

I detta sammanhang blir naturligtvis de instrument som valts för att hantera svängdörrsproblematiken i våra närmaste grannländer av särskilt intresse. I Finland och Norge har riktlinjer och uppförandekoder ansetts vara mest ändamålsenliga medan Danmark använder såväl lagstiftning<sup>54</sup> som uppförandekod. Fördelen med lagstiftning är att det underlättar användningen av sanktioner och sannolikt också är mer avskräckande – av samma skäl kan det dock också ge negativa effekter på den offentliga sektorns rekryteringsmöjligheter.<sup>55</sup> Valet mellan lagstiftning respektive uppförandekoder och riktlinjer kan ses som piska eller morot – lagstiftning är avskräckande och uppförandekoder uppmuntrande.

### *Effektivitet, transparens och sanktionsmöjligheter*

Svängdörrsregleringen bör, enligt OECD, anpassas till övrig intressekonfliktsreglering och etikarbete. De olika delarna kan

<sup>51</sup> OECD (2010), s. 50-52.

<sup>52</sup> Sverige har ett värdegrundsdokument för den offentliga sektorn, den svagare formen av etikpolicy. Moilanen & Salminen (2007), s. 36.

<sup>53</sup> OECD (2010), s. 51-52.

<sup>54</sup> Regleras i den offentliga administrationslagen och brottsbalken. OECD (2010), s. 44.

<sup>55</sup> OECD (2010), s. 44-45.

stärka varandra och öka medvetenheten. Därigenom kan man förhoppningsvis också undvika ett lapptäcke av regleringar, något som TRDWG har kritiserat den amerikanska lagstiftningen för. Där har man också rekommenderat att samla hanteringen av etiska övertramp och beslut om restriktioner i ett oberoende etiskt organ.<sup>56</sup> Ett sådant samlat ansvar bör minska godtycklighet i tillämpning av koder och regler samt öka rättssäkerheten och transparensen.

För att en reglering ska kunna vara effektiv krävs att det finns möjligheter att övervaka tillämpningen och att utfärda olika typer av sanktioner. Olika länder tillämpar olika metoder för att följa upp regelefterlevanden. Det förfaller vanligt att man samlar in och redovisar tidigare bedömningar i enskilda fall. Andra länder är noga med att informera de framtida arbetsgivarna om vilka restriktioner som gäller. När det gäller sanktioner hänger dessa naturligtvis ihop med på vilket sätt som länderna valt att reglera förhållandena. Lagstiftning kan möjliggöra såväl straffrättslig som civilrättslig påföljd. I Japan kan t.ex. en person som bryter mot lagstiftningen dömas till fängelse upp till ett år eller böter. I USA uppgår det maximala fängelsestraffet till fem år och böter upp till 250 000 USD.

Ytterligare ett instrument som tillämpas för att hantera svängdörrsproblematiken är offentliggörande och publicering av brott mot regleringen. I t.ex. Spanien redovisas allvarliga brott mot regleringen i en statlig publikation. Sådana brott mot reglerna medför också att den före detta offentligt anställda inte kan få en offentlig tjänst igen på fem till tio år, samtidigt som dennes privata uppdragsgivare utestängs från möjlighet till offentliga kontrakt under samma tidsperiod. Dessutom riskerar tidigare offentligt anställda att få sina pensioner reducerade.<sup>57</sup>

### *Behovet av utvärderingar*

Flera länder genomför årliga uppföljningar bland de offentligt anställda och före detta offentligt anställda – t.ex. Frankrike och Norge. Enligt OECD finns det system för uppföljning och anpassningar av svängdörrsregleringarna i nästan hälften av medlemsländerna. I många medlemsländer har dessutom svängdörrs-

---

<sup>56</sup> The Revolving Door Working Group (2005), s. 52-53.

<sup>57</sup> OECD (2010), s. 83-84.



regleringarna skärpts samtidigt som arbetsmarknadsregleringarna i övrigt på olika sätt har liberaliserats.

### *Förvaltningspolitiska skillnader*

Som framgår ovan har ett stort antal länder uppmärksammat problemen med intressekonflikter förknippade med svängdörrarna. Flertalet OECD-länder har också försökt hantera problemen genom införandet av restriktioner i lagstiftning och uppförandekoder.

Som alltid när det gäller internationella jämförelser finns dock skäl till viss försiktighet – t.ex. så kan långtgående jämförelser med USA riskera att leda tankarna fel. Det förefaller troligt att de amerikanska förhållandena – med det s.k. spoils-systemet som innebär att stora delar av förvaltningen byts ut vid regeringsskiften – i sig förutsätter en relativt strikt reglering av svängdörrsproblematiken. Men, med detta sagt, så torde det ändå inte finnas skäl för en mindre strikt reglering i Sverige än i övriga nordiska, europeiska eller OECD-länder. Här måste i stället framhållas att den svenska statliga arbetsgivarpolitiken i flera viktiga avseenden avviker kraftigt från den som förs i flertalet länder. Skillnaderna är hänförliga till de olikheter som finns mellan s.k. karriärbaserade system (förekommer främst i offentlig sektor) och positionsbaserade system (förekommer främst i privat sektor). Karriärsystemen utgår från en weberiansk byråkratimodell med livslånga offentliga anställningar och standardiserade strukturer för rekrytering, utbildning m.m., där löne- och karriärutvecklingen främst kopplas till ålder. Positionssystemen bygger på en hög grad av flexibilitet med rekryteringar och utbildningskrav som löpande anpassas till arbetsuppgifterna, och en löne- och karriärutveckling som baseras på uppnådda resultat snarare än på senioritet. Den statliga arbetsgivarpolitiken i t.ex. Tyskland och Frankrike kännetecknas av standardiserade antagningsprocesser, garanterade livstidsanställningar, karriärutvecklingar baserade på ålder, och lönesystem vars främsta funktion är att ge de statsanställda en viss status i samhället. Det svenska systemet, med en statlig arbetsgivarpolitik som i allt väsentligt speglar positionssystemen inom privat sektor, är den raka motsatsen till kontinentaleuropas karriärssystem. Det kan knappast göras gällande att det skulle kunna finnas fler eller bättre skäl för att reglera svängdörrsproblematiken i

karriärbaserade system med garanterade livslånga anställningar, än i positionsbaserade system där själva grundtanken är ett fritt utbyte och en kontinuerlig flexibilitet.<sup>58</sup>

### 3.4 Avslutande kommentarer

Som konstaterats ovan finns det ett antal faktorer att beakta när en svängdörrsreglering ska utformas och införas. Det bör finnas någon typ av riktlinjer för att anmäla när man söker nytt arbete eller förhandlar med en framtida arbetsgivare inom ett område som riskerar att skapa intressekonflikter. Karantänstider är lämpliga för att förhindra sidbyten under pågående processer, utnyttjande av insiderinformation, och otillbörligt nyttjande av kontakter, men de måste stå i proportion till risken för skada. Karantänstiderna ska anpassas efter sektor – exempelvis kan finanssektorn, försvarssektorn, eller läkemedelssektorn utgöra riskområden – liksom efter senioritet eller position och tillgång till viss information. Det är vidare viktigt att överväga om regleringen ska ske i lag, genom avtal eller genom uppförandekoder.

Vid val av juridiskt instrument för implementering av svängdörrsregleringen bör man också ta hänsyn till att lagstiftning kan bli ett effektivt men mindre flexibelt instrument med risk för negativa konsekvenser för rekryteringen. Vid val av mjukare reglering – t.ex. uppförandekoder - kan det vara svårare att hitta effektiva sanktioner. Oavsett val av juridiskt instrument bör det innehålla mekanismer som motverkar godtycklighet och garanterar rättssäkerheten för den enskilde.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett stort antal länder på olika sätt har uppmärksammat och hanterat riskerna för intressekonflikter i samband med övergångar mellan offentlig och privat sektor. Moilanen & Salminen (2007) framhåller Sverige som ett anmärkningsvärt exempel på motsatsen.<sup>59</sup> I OECD:s referensrapport omnämns inte Sverige över huvud taget. Förklaringen är

---

<sup>58</sup> För beskrivningar av – och jämförelser mellan – de olika europeiska systemen se t.ex. Hils & Streb (2010), Bach & Della Rocca (2000) och Kroos, Streb & Hils (2011).

<sup>59</sup> OECD (2010), s. 27.

enkel: Sverige svarade aldrig på den enkät till medlemsländerna som ligger till grund för rapporten.



## 4 Den svenska hållningen

I detta kapitel redovisas en genomgång av hur svängdörrs-problematiken har behandlats av riksdag och regering. Vidare beskrivs hur regeringen hanterat de internationella konventioner som berör frågan, och hur dessa följts upp. Därefter diskuteras arbetet med etiska riktlinjer inom staten. Avslutningsvis görs en kort genomgång av regleringen för Riksbankens direktion och en jämförelse med andra områden.

### 4.1 Riksdagsbehandling om behov av reglering för statsråden

Frågan om regleringar kring övergångar mellan offentlig och privat sektor har diskuterats vid några tillfällen i riksdagen. Det mest uppmärksammade fallet var i samband med förre näringsministern Björn Rosengrens uppdrag åt Stenbeckssfären. I Stenbeckssfären ingår Telias konkurrent Tele 2. I en anmälan till konstitutionsutskottet hänvisades till att näringsministern haft stor insyn i affärerna kring Telia och företagets strategival. I anmälan uppmanades utskottet att granska statsministerns ansvar och om regeringen hade någon policy för karantän när det gäller tillgång till känslig information, och om en sådan policy i så fall även gällde för statsråden.<sup>60</sup>

I utskottets betänkande görs dels en genomgång av lagstiftningen på området, dels en redogörelse för förhållandena i andra länder. Utskottet hänvisade vidare till uppträandekod för offentliga befattningshavare som Europarådet rekommenderat Rec(2000)10. Enligt artikel 1 i rådets kod gäller inte reglerna för valda representanter och regeringsmedlemmar. Artikel 26

---

<sup>60</sup> bet. 2002/03:KU30.

behandlar frågan om avgång från tjänsten. Den offentlige befattningshavaren bör inte skaffa sig otillbörlig fördel av sin tjänst för att få möjlighet till anställning utanför den offentliga sektorn. Den offentliga befattningshavaren bör inte tillåta att utsikterna till en annan anställning skapar en tydlig (faktisk eller potentiell) intressekonflikt. Han eller hon ska inte under en lämplig tidsperiod, agera för någon person eller något organ i en fråga som han eller hon har agerat i eller rådgett det allmänna om, och som skulle kunna resultera i en särskild förmån för personen eller organet. Den tidigare offentliga befattningshavaren bör inte använda eller yppa hemlig information som han eller hon fått i sin offentliga befattning om han eller hon inte har laglig möjlighet till det. I en förklaring till rekommendationerna sägs att det är ett allmänt intresse att människor med erfarenhet av offentlig administration kan ha möjlighet att ta uppdrag utanför det offentliga området, men att det är lika viktigt att uppdraget inte för med sig misstankar om otillbörlighet.

Som ett svar på frågor från konstitutionsutskottet upprättade Statsrådsberedningen en promemoria. Enligt denna hade inte statsministern varit involverad när det gällde näringsministerns uppdrag åt Stenbeckssfären. När det gällde frågan om vilka åtgärder som vidtagits för att förhindra att affärshemligheter från statliga eller delvis statliga företag sprids vidare genom sidbyten hänvisades till lagen om skydd för företagshemligheter och vidare till bestämmelserna i sekretesslagen. I promemorian kommenteras också Europarådets rekommendation om uppförandekoder för anställda vid myndigheter. I det sammanhanget sägs att Sverige deltagit vid behandlingen när rekommendationen arbetades fram, men att bedömningen var att några lagstiftningsåtgärder inte behövdes.

I en efterföljande utfrågning med Göran Persson i april 2003 framhöll statsministern att han ansåg att det regelverk som finns är tillräckligt. Sedan kunde det enligt honom ändå finnas anledning att reflektera över detta utifrån utgångspunkten hur det uppfattas, och han refererade också till de regler som finns för Riksbankens direktion. Enligt statsministern skulle inte en karenstid självklart lösa problemet. ”Det man har i huvudet efter en tid som statsråd har man ju också efter en karenstid”.<sup>61</sup> Det man kunde diskutera är en tid för att få distans mellan uppdragen, för att markera att man

---

<sup>61</sup> bet. 2002/03:KU30.

bytt och gått in i en ny verksamhet. Enligt statsministern handlade det också om allmänhetens förtroende, för personer och för institutioner.

På frågan om relationerna mellan Stenbeckssfären och regeringen förändrats efter det att Björn Rosengren börjat sitt nya uppdrag och om kontakterna ökat svarade statsministern jakande. Men det berodde enligt statsministern inte på Stenbeckssfären utan snarare på att han under många år hade en önskan att träffa Jan Stenbeck, ". . . denne särling med sin expansion i det nya".<sup>62</sup> Efter Stenbecks död ville statsministern ha ett möte för att träffa ledningen och höra hur de resonerar. Det sammanträffandet ordnade Björn Rosengren. Statsministern underströk vidare att han inte diskuterat med den tidigare näringsministern om ett rådgivarskap i Stenbeckssfären. Rosengren lämnade regeringen och talade om att han hade ett erbjudande från näringslivet. Enligt statsministern var både han och Björn Rosengren medvetna om det regelverk som finns. När det gällde frågan om näringsministern därutöver skulle ikläda sig någon ytterligare restriktion som inte fanns i regelverket, ansåg inte statsministern att han skulle ha någon roll i att ". . . inskränka i Björn Rosengrens framtida verksamhet".<sup>63</sup>

Utskottet framförde att det saknades anledning att rikta någon kritik mot statsministern. Det fanns inga förutsättningar för statsministern att hindra ett statsråd, som lämnar regeringen, från att ta ett nytt uppdrag inom t.ex. näringslivet. Enligt utskottet ger sekretesslagen och även insiderlagens regler, och det straffansvar som följer av dem, ett gott skydd för statens intressen när statlig verksamhet lämnas för tjänstgöring inom t.ex. näringslivet. Utskottet framhöll dock att det inte kunde bortses från ". . . att ett statsrådsuppdrag kan lämnas för en tjänst eller 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."<sup>64</sup> Utskottet avslutade därför sitt ställningstagande med att framhålla att det kan finns anledning för regeringen att pröva t.ex. möjligheterna att införa en tidskarantän. Något formellt tillkännagivande lämnades dock inte.

---

<sup>62</sup> bet. 2002/03:KU30.

<sup>63</sup> bet. 2002/03:KU30, s. 127

<sup>64</sup> bet. 2002/03:KU30.

Riksdagen har vid några tillfällen återkommit till frågan i samband med motioner inom området. I motion 2004/05:K389 av Sven Gunnar Persson (KD) hänvisas till att det i många länder finns karantänsregler för ministrar som lämnar regeringen för att gå direkt till arbete inom näringslivet i en bransch han eller hon haft tillsyn över. Motionären påpekar vidare att antikorrupsionsorganisationen Transparency International har påtalat att Sverige har för otydliga regler på detta område. Avslutningsvis anförts att regeringen bör utreda behovet av någon form av karantänsregler för ministrar som lämnar regeringen för att gå direkt till arbete inom näringslivet i en bransch han eller hon haft tillsyn över.

Motionen avlogs av konstitutionsutskottet. Utskottet framförde att det enligt uppgift från Statsrådsberedningen inte hade utarbetats några regler eller rutiner rörande tidskarantän för statsråd inom Regeringskansliet. Det pågick inte heller något arbete av det slaget. Utskottet ville dock ". . . på nytt markera att det finns anledning för regeringen att pröva möjligheterna att vidta lämpliga åtgärder i sammanhanget, t. ex. införandet av en tidskarantän".<sup>65</sup>

Samma riksdagsledamot återkommer till frågan i motion 2006/07:K334. De tidigare argumenten upprepas. Vidare hänvisas till bet. 2004/05:KU23 och framhålls som anmärkningsvärt att Regeringskansliet bortser från riksdagens tidigare påpekanden. Enligt motionären är det ur demokratisynpunkt viktigt att stärka allmänhetens förtroende för ledande beslutsfattare och det är därför angeläget att riksdagen än tydligare påtalar behovet av karantänsregler för regeringen. Det handlar inte om ett yrkesförbud för tidigare ministrar utan om att införa ett regelverk för de gränsfall där den subjektiva uppfattningen hos en enskild minister kan behöva stöd och korrektiv. Avslutningsvis anförts att regeringen bör utreda behovet av någon form av karantänsregler.<sup>66</sup>

I motion 2007/08:K278 av Lennart Sacreus (KD) hänvisas också till att det i flera länder finns karantänsbestämmelser för politiska makthavare som statsråd och statssekreterare. Högt uppsatta politiker inom regeringen förbjuds att ta vissa tjänster inom näringslivet efter det att deras statsrådsuppdrag upphört. I vissa länder gäller detta också för andra högre politiskt tillsatta tjänstemän inom regeringen. Skälet till dessa bestämmelser är att personerna i fråga anses ha haft tillgång till känslig information som de kan nyttja otillbörligt i en ny tjänst. I motionen sägs vidare

---

<sup>65</sup> bet. 2004/05:KU23.

<sup>66</sup> motion 2006/07:K334.



att det sannolikt har blivit vanligare att makthavare går från politiken till näringslivet och att detta märks på att frågan på senare tid har varit uppe till diskussion i flera länder. Motionären anför att regeringen bör utreda behovet av att införa karantän för högt uppsatta politiker och politiskt tillsatta tjänstemän inom regeringen. Denna motion eftersträvar således bestämmelser inte bara för statsråd, utan även för politiskt tillsatta tjänstemän.

I motion 2009/10:K364 av Agneta Berliner och Carl B Hamilton (FP) går man ytterligare ett steg i precisering. I motionen framhålls det som viktigt för demokratin att allmänheten har ett högt förtroende för statsråd och högre tjänstemän i Regeringskansliet. I detta ligger att det inte får förekomma misstankar om att uttalanden och beslut av ett statsråd påverkats av förväntningar om en framtida anställning hos ett företag eller en organisation. Allt behöver även göras för att minska risken för, och undanröja misstankar om, att ett före detta statsråd eller en högre tjänsteman otillbörligt skulle använda sig av information från sitt tidigare uppdrag vid en anställning hos ett företag eller en organisation. Detta är viktigt även för att förhindra att de statliga företagens affärshemligheter och annan information, sprids vidare vid sidbyten. Ett sidbyte får inte rubba allmänhetens förtroende för att ett före detta statsråd utövat sitt uppdrag helt utan hänsyn till kommande anställningsmöjligheter. Inte heller ska ett före detta statsråd i sin nya anställning ha särskilda fördelar i kontakterna med företrädare för staten.

I motionen konstateras vidare att det i dag enbart finns karantänsregler för de personer som lämnar Riksbankens direktion. I övrigt gäller, för statsråd såväl som för offentligt anställda som lämnat tidigare befattningar, bestämmelser om tystnadsplikt enligt sekretesslagen och lagen om skydd för företagshemligheter samt insiderlagens bestämmelser om användning av insiderinformation. Motionärerna anser inte att detta är ett tillräckligt starkt regelverk och skriver bl.a. att det svenska systemet speglar en naivitet inför risken för otillbörlig användning av insiderkunskap om politiska och förvaltningsmässiga beslut och förhållanden. Vidare framförs att såväl statsråd som högre tjänstemän i Regeringskansliet bör sitta i karantän, med statlig lön under tiden, innan de tillträder ett nytt arbete i näringslivet eller som t.ex. PR-konsult eller lobbyist. Hur ett sådant regelsystem ska vara konstruerat bör närmare utredas.

Samtliga motioner har avslagits av konstitutionsutskottet.

## 4.2 Hantering av internationella konventioner mot korruption

I regeringens proposition 2006/07:74 om Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption, anges att all form av korruption har negativa konsekvenser. Inom näringslivet bidrar den till att snedvrída konkurrensförhållanden och motverka ett fritt handelsutbyte. Inom den offentliga sektorn rubbar den förtroendet för förvaltning och demokratiska institutioner och kan i förlängningen påverka samhällets stabilitet. Vidare anges att korruption är ett allvarligt hinder mot ekonomisk utveckling i utvecklingsländer. När handel och annan samfärdsel i allt större utsträckning sker på global nivå blir det också tydligt att korruption är en gränsöverskridande företeelse, vars negativa konsekvenser har förutsättningar att påverka alla samhällen och ekonomier. Regeringen anser därför att ett internationellt samarbete för att förebygga och beivra korruption är helt nödvändigt.

Regeringen konstaterar i samma proposition att det internationella arbetet mot korruption har intensifierats under senare år och resulterat i en rad internationella överenskommelser. I sammanhanget nämns att OECD har utarbetat en konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförhållanden. Inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen har bl.a. antagits ett korruptionsprotokoll<sup>67</sup> och en korruptionskonvention<sup>68</sup>. Vidare har inom Europarådet utarbetats två konventioner om korruption. Slutligen nämns även att FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (den s.k. Palermokonventionen) innehåller bestämmelser som behandlar åtgärder mot korruption, däribland kriminalisering av sådana handlingar som i Sverige betecknas som bestickning och mutbrott. Regeringen konstaterar att samtliga av dessa instrument har tillträtts av Sverige.

FN:s konvention mot korruption är den första mera omfattande konvention mot korruption som är avsedd att vara global. Enligt artikel 1 har den tre huvudsyften. Det första är att främja och förstärka åtgärder för att effektivt förebygga och bekämpa korruption. Det andra är att i samma syfte främja, underlätta och stödja internationellt samarbete och tekniskt bistånd, bl.a. genom att göra det möjligt att till annan stat återföra sådan egendom som

---

<sup>67</sup> EGT C 313, 23.10.1996, s. 2.

<sup>68</sup> EGT C 195, 25.6.1997, s. 1.

varit föremål för brott enligt konventionen. Det tredje huvudsyftet är att på ett mer övergripande plan främja integritet, ansvar och en sund offentlig förvaltning.

De åtaganden som följer av konventionen kan delas in i tre kategorier. Den första kategorin utgörs av tvingande bestämmelser om att konventionsstaterna ska ha en rättsordning som överensstämmer med konventionens krav. Till den andra kategorin hör bestämmelser där staterna uppmanas överväga att vidta vissa åtgärder för att förhindra korruption. Den tredje kategorin, slutligen, består av artiklar som innehåller frivilliga åtaganden där det överlämnas åt staterna själva att avgöra vilka åtgärder som kan vara motiverade. En genomgående förutsättning, även när konventionen ställer mer konkreta krav på vad som ska åstadkommas, är att endast sådana åtgärder behöver vidtas som är förenliga med den nationella rättsordningen och de grundläggande rättsprinciperna i det aktuella landet. Vid utarbetandet av korruptionskonventionen användes som förebilder både Europarådets straffrättsliga konvention om korruption och den s.k. Palermokonventionen.

Enligt artikel 7.4 i FN:s konvention ska staterna ha system som främjar öppenhet och förebygger intressekonflikter. I propositionen ansåg regeringen att den svenska offentlighetsprincipen i sig är en viktig faktor som motverkar korruption. Argumentet utvecklades något i den departementspromemoria som föregick propositionen. I Ds 2005:38 sägs bl.a. att:

”Den svenska öppenheten, främst den grundlagsskyddade rätten för envar att ta del av allmänna handlingar, är unik. Den skapar ett samhällsklimat som generellt förebygger brott och felaktiga beteenden inom den offentliga förvaltningen. Risken för upptäckt är nämligen så stor att den avskräcker från brott. Öppenheten försvårar också för korruption att få fäste i det svenska samhället.”<sup>69</sup>

Av artikel 8.2 och 8.3 i konventionen följer bl.a. att staterna ska eftersträva att tillämpa uppförandekoder för offentliga tjänstemän. I de fall det anses lämpligt ska staterna enligt punkt 3 beakta befintliga initiativ på området - t.ex. den internationella uppförandekoden för tjänstemän som är intagen i en bilaga till generalförsamlingens resolution 51/59 av den 12 december 1996.

---

<sup>69</sup> Ds 2005:38, s. 37.

Europarådets rekommendation om uppförandekod för offentligt anställda har nämnts tidigare. Där finns bl.a. ett avsnitt som behandlar hanteringen av övergång till privat sektor (artikel 26) och ett om hanteringen av tidigare anställda (artikel 27). Uppförandekoden anger tydligt att offentligt anställda inte får utnyttja sin ställning för att få en attraktiv anställning i en annan sektor, att överläggningar med en presumtiv ny arbetsgivare omedelbart bör anmälas och att tidigare anställda inte får ges en positiv särbehandling.

Regeringen konstaterar i propositionen att det för närvarande inte finns några generella uppförandekoder i den svenska förvaltningen, vilket bl.a. ska ses mot bakgrund av att förvaltningen bygger på självständiga myndigheter.

”De allmänna målsättningar som följer av lagstiftningen, av statmakernas anvisningar för hur allmänna medel skall användas och av god förvaltningssed fyller emellertid motsvarande funktion. Etiska frågor uppmärksammas också fortlöpande av myndigheterna och av de fackliga organisationerna. Myndigheternas interna uppförandekoder utgör normalt en viktig del i utbildning och kompetensutveckling av personalen. Kraven i konventionen får därmed anses tillgodosedda.”<sup>70</sup>

Regeringen anför också att när det gäller den offentliga förvaltningens möjligheter att stå emot utomståendes försök att nå fördelar genom korruption är systemen för tillsyn och kontroll av offentlig verksamhet av väsentlig betydelse. Som främsta exempel på sådana tillsyns- och kontrollmyndigheter nämns Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK), som – förutom att påpeka felaktigheter och uttala kritik – kan väcka frågor om disciplinärt ansvar. I egenskap av särskilda åklagare kan de väcka åtal mot befattningshavare som står under ämbetenas tillsyn och som misstänks ha begått brott genom att åsidosätta vad som åligger dem i tjänsten eller uppdraget. Till grund för tillsynen ligger såväl anmälningar från enskilda som JO:s och JK:s egna initiativ. Också Riksrevisionen har enligt regeringen en viktig roll. Existensen av dessa kontrollfunktioner medför enligt regeringens bedömning att den svenska förvaltningen är väl rustad att stå emot försök till korruption.

Sammanfattningsvis gör regeringen i propositionen bedömningen att vad konventionen kräver i fråga om åtgärder för att före-

---

<sup>70</sup> prop. 2006/07:74.

bygga korruption redan i dag är tillgodosett i Sverige. Några lagändringar anses därför inte behövliga. Frågan om behovet av restriktioner eller regleringar i samband med övergångar från offentlig till privat sektor kommenteras inte. Inte heller i justitieutskottets betänkande framförs några synpunkter på detta<sup>71</sup>.

### 4.3 Internationella granskningar av Sveriges hantering av intressekonflikter<sup>72</sup>

GRECO (Group of States Against Corruption) är Europarådets organ för korruptionsövervakning. I en granskning av Sverige från 2005 rekommenderade organisationen Sverige att införa tydliga regler/riktlinjer för att undvika intressekonflikter i situationer när offentliganställda övergår till privat sektor. I GRECO:s uppföljning från 2007 redovisas också det svenska svaret. Från svensk sida hävdades 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. Man lyfter också fram lagstiftningen när det gäller sekretess, jäv och skydd för affärshemligheter. Svaret avslutas med ett konstaterande om att ”. . . vidare skydd, i form av en möjlig ’karantän’ betraktas varken som effektivt i praktiken eller önskvärt”.<sup>73</sup> Från GRECO:s sida påpekas att existerande lagstiftning visserligen kan ha en preventiv effekt, men att förståelsen för problemet hindras utan ett etiskt ramverk som förtydligar att det handlar om risk för intressekonflikt, och att man kan hamna i en situation där ett agerande visserligen är lagligt, men likväl oetiskt. GRECO hänvisar också till Europarådets rekommendation om uppförandekod för offentligt anställda<sup>74</sup> – som antagits av Sverige och är ett av de styrdokument som GRECO:s mandat vilar på. Där framhålls att postseparationsregler och riktlinjer fungerar som instrument för att undanröja misstankar om att den offentligt anställda i sitt beslutsfattande har påverkats av förhoppningar om framtida anställning hos en särskild arbetsgivare, eller att den nya arbetsgivaren fått tillgång till information som inte är tillgänglig för konkurrenter. Enligt GRECO är det alltså främst en fråga om

<sup>71</sup> bet. 2006/07:JuU12.

<sup>72</sup> Avsnittet bygger på en underlagspromemoria av Felicia Frithiof, september 2011.

<sup>73</sup> GRECO (2007), s. 5.

<sup>74</sup> Europarådet (2000).

allmänhetens förtroende, och hur det kan rubbas av blotta miss-tanken om oetiskt förfarande.

I en jämförande studie av intressekonfliktsreglering bland EU:s 27 medlemsländer och EU:s institutioner utförd på uppdrag av EU-kommissionen hösten 2007 hamnade Sverige i bottenkiktet - endast Österrike och Danmark hade mindre reglering.<sup>75</sup>

I undersökningen definieras tre olika regimer för hantering av intressekonflikter - *strict*, *moderate* respektive *soft* - med olika länders reglering som modell.<sup>76</sup> Medan USA utgör modellen för en strikt intressekonfliktsregim, får Sverige utgöra modellen för den andra extremen. Undersökningen lyfter fram att Sverige har en låg grad av reglering, enbart ett fåtal restriktioner och förbud, en frivillig policy för intresseredovisning, inga post-separationsregler eller karantänstider, och ingen etisk kommission. I undersökningen framhålls vidare som intressant att länder som Sverige - med en lång tradition av rättssäkerhet och som också uppfattas tillämpa lagstiftning strikt - inte har några regler eller restriktioner gällande professionella åtaganden efter att man lämnat ett offentligt uppdrag.<sup>77</sup>

#### 4.4 Värdegrund och etiska riktlinjer i staten

Finansdepartementet tog 2006, i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, fram en vägledning för offentliganställda kring mutor och jäv.<sup>78</sup> I inledningen sägs bl.a. att:

”En anställd eller förtroendevald inom det offentliga får aldrig missbruka sin ställning. Vi har alla ett ansvar mot våra uppdragsgivare - medborgarna - att bekämpa korrupt beteende var det än må förekomma. På så sätt försvarar vi och stärker rättssamhället. Men vad är ”korrupt beteende”? Var går gränsen för muta eller jäv? Lagen ger oss inte alltid så tydliga anvisningar. Ett personligt ansvarstagande och den egna förmågan att göra etiska val måste många gånger ta vid.”<sup>79</sup>

I skriften sägs också att gränsen mellan en tillbörlig och en otillbörlig belöning är flytande och kan dessutom växla över tid och mellan olika verksamhetsområden. I vägledningen anges tydligt att

---

<sup>75</sup> Demmke et al (2007), s. 10, 44.

<sup>76</sup> Demmke et al (2007), s. 132.

<sup>77</sup> Demmke et al (2007), s. 59.

<sup>78</sup> Finansdepartementet och Sveriges kommuner och landsting (2006).

<sup>79</sup> Finansdepartementet och Sveriges kommuner och landsting (2006), s. 3.

en anställd eller förtroendevald inte ens ska kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete. Vidare ges ett antal exempel där man som offentligt anställd bör agera med stor försiktighet. Några typiska situationer är inför erbjudanden om gåvor, testamentsförordnanden, rabatter, provisioner, måltider, resor, konferenser, fritidserbjudanden, tjänster eller krediter, men även mer dolda förmåner som exempelvis inköp till 'självkostnadspris'. Däremot nämns inte möjligheten eller risken för att erbjudanden om en framtida anställning eller uppdrag skulle kunna utgöra, eller ens uppfattas som, en förmån.

Regeringen har nyligen, tillsammans med Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus), initierat ett arbete om s.k. offentligt etos. I samband med detta har ett dokument om den gemensamma värdegrunden för statsanställda tagits fram.<sup>80</sup> I introduktionen till denna sägs bl.a. att:

”Se upp för intressekonflikter. Undvik situationer och ärenden där du har ett egenintresse. Det räcker med att allmänheten misstänker egenintresse i en fråga för att förtroendet ska rubbas.”<sup>81</sup>

I skriften nämns dock inget om problematiken kring övergång till annan anställning.

I sammanhanget kan också nämnas att regeringen nyligen givit Statskontoret i uppdrag att analysera förekomsten av korruption inom kommuner och landsting. Statskontoret ska ta fram ett samlat underlag som ger en bild av rättspraxis, forskning och uppfattningen om förekomsten av korruption i kommuner och landsting samt kommun- och landstingsägda företag. Statskontoret ska också undersöka kunskapsnivån när det gäller korruption, vilka interna riktlinjer som finns i den kommunala sektorn och hur den kommunala revisionen arbetar för att förebygga korruption. I uppdraget ingår även att analysera behovet av eventuella åtgärder. Däremot ingår inte att granska motsvarande förhållanden i statsförvaltningen.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Krus (2010a).

<sup>81</sup> Krus (2010b).

<sup>82</sup> Fi2011/2882.

## 4.5 Reglering av övergångar inom andra områden

Som tidigare nämnts är Riksbanken den enda organisation i dag som har karantänsbestämmelser. Lagstiftningen är unik och avser direktionsens ledamöter. Enligt 3 kap. lag (1988:1385) om Sveriges riksbank får direktionsens ledamöter inte vara

1. ledamot av riksdagen
2. statsråd
3. anställd i Regeringskansliet
4. anställd centralt av ett politiskt parti
5. ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn, eller
6. inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör dem olämpliga att vara direktionsledamot.

Ledamöterna får inte heller vara underåriga, i konkurs, underkastade näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Om en ledamot tar en anställning eller ett uppdrag som kan strida mot bestämmelserna i första stycket ska detta genast anmälas till fullmäktige.

Vidare anges att en ledamot av direktionsen efter avslutat uppdrag under ett år inte utan fullmäktiges medgivande får inneha sådan anställning eller sådant uppdrag som avses i första stycket 5 och 6, dvs. ledamot i styrelsen för ett företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör dem olämpliga att vara direktionsledamot. Reglerna har tillämpats strikt.<sup>83</sup> Enligt förarbetena till lagen bör ledamöter i direktionsen under en tid av högst ett år avstå från att inneha uppdrag eller anställning där kunskaper kan missbrukas. För att undvika en alltför strikt tillämpning av bestämmelsen kan fullmäktige förkorta den tid under vilken en tjänst inte får innehas, vilket också har skett vid de några tillfällen då frågan har aktualiserats. Det är upp till fullmäktige att från fall till fall, med beaktande av framför allt det nya uppdragets art, avgöra frågan om hur lång karenstiden bör vara för att inte riskera att kunskaper från tiden som direktionsledamot ska kunna missbrukas. Om det nya uppdraget inte innebär någon risk för att dessa kunskaper

---

<sup>83</sup> Riksbanken (2008).



missbrukas kan fullmäktige fatta beslut om att ingen karenperiod ska gälla.<sup>84</sup>

Villkoren för direktionens ledamöter är således tydligt reglerade. För ledamöter i fullmäktige finns inga bestämmelser om karantän. Inte heller för chefer eller medarbetare vid banken. Däremot finns etiska riktlinjer framtagna.<sup>85</sup> Dessa behandlar dock inte specifikt frågan om riktlinjer vid anställningens upphörande.

I sammanhanget är det också intressant att konstatera att regler vid övergång mellan verksamheter är relativt vanligt inom privat sektor. Förekomst av s.k. konkurrensklausuler gäller för många företag och branscher. Framför allt avser det högre chefer och personer med strategisk kunskap. Syftet med klausulerna är att förhindra att känslig information och kunskap utnyttjas av personens nya arbetsgivare. Framför allt handlar det om att minska risken för ekonomisk skada. Men regler om karantän inom privat sektor kan också handla också om att upprätthålla förtroendet för verksamheten. För auktoriserade revisorer gäller t.ex. en tvåårig karantän för övergång till ledande funktion inom börsnoterade bolag, om bolaget granskats av revisorn. Spontant kan det förefalla märkligt att den offentliga sektorn skulle ha lägre krav och en svagare reglering för att undvika förtroendeskador än vad som finns inom det privata. Vi återkommer till frågan om konkurrensklausuler i kapitel 6.

#### 4.6 Avslutande kommentarer

Sammantaget kan konstateras att diskussionen om intressekonflikter och behovet av karantänsregler vid övergång mellan offentlig och privat sektor är outvecklad i Sverige i jämförelse med flertalet OECD-länder. Det i riksdagen mest uppmärksammade fallet var när den tidigare näringsministern lämnade regeringen och tog anställning inom den s.k. Stenbeckssfären. När frågan behandlades av konstitutionsutskottet lämnades inget tillkännagivande. Utskottet påpekade dock att det kunde finnas anledning för regeringen att pröva möjligheten till åtgärder i sammanhanget, t.ex. införandet av en karantän.

Det kan konstateras att antalet motioner är få och att frågan, efter utfrågningen av Göran Persson, har fått mycket begränsad

---

<sup>84</sup> Riksbanken 2005-09-29.

<sup>85</sup> Riksbanken (2006).

uppmärksamhet i riksdagen. En annan iakttagelse är att kraven på karantänsbestämmelser i motionerna kommit att vidgas från att enbart röra statsråden till att även omfatta högre tjänstemän i Regeringskansliet. Någon diskussion om behovet av regleringar för generaldirektörer eller andra högre tjänstemän på myndigheterna har inte förekommit. Slutligen finns en breddning i synen på vilken typ av nya uppdrag som kan vara problematiska. Från att enbart handla om områden som statsråden har tillsyn över har frågan kommit att handla också om problem med att känslig information används på ett otillbörligt sätt, att affärshemligheter kan läcka ut och risken för att allmänhetens förtroende kan rubbas om statsrådet anställning som PR-konsulter eller lobbyister.

När det gäller de internationella konventioner som handlar om korruption har Sverige varit relativt snabbt att ratificera dem. Den kritik avseende bristande reglering av övergångsproblematik som framförts av bl.a. GRECO, från uppföljningen av FN:s konvention och från Transparency International har dock avfärdats. Tre argument återkommer. Det första handlar om offentlighetsprincipen. Öppenheten i sig sägs vara ett skydd mot att felaktigheter begås. Det andra argumentet är att den lagstiftning vi har i dag är tillräcklig. Det tredje argumentet är att vår förvaltningspolitiska modell innebär att det är de enskilda myndigheterna som ansvarar för att det finns fungerande riktlinjer ute i förvaltningen. I kapitel 5 ges exempel på hur några myndigheter förhållit sig till problemen. I kapitel 6 görs en genomgång av den nuvarande lagstiftningen. Vi kommer där också kort beröra offentlighetsprincipens betydelse för frågan.

Avslutningsvis är det intressant att Sverige var ett av de länder i Europarådet som var drivande i inrättandet och utvecklingen av GRECO.<sup>86</sup> Sverige har över huvud taget varit snabbt på att ratificera internationella avtal och konventioner mot korruption. Inställningen förefaller dock vara att korruption i huvudsak är ett internationellt problem, inte ett nationellt. Sveriges biståndsorgan SIDA är en av de största donatorerna<sup>87</sup> till Transparency Internationals arbete. Samma organisation har riktat kritik mot Sverige för bristande etisk reglering när det gäller rörligheten mellan offentlig och privat sektor.<sup>88</sup> Vill man på den svenska regeringens hemsida läsa om Sveriges inställning till korruption

---

<sup>86</sup> GRECO (2011).

<sup>87</sup> Transparency International (2010b).

<sup>88</sup> Transparency International (2008).

hamnar man under handelspolitik<sup>89</sup>, vilket kanske är talande för en sorts hemmablindhet. Lite hårddraget skulle därför regeringens inställning till korruption kunna sägas vara att det gäller andra länder – inte oss.

---

<sup>89</sup> Sveriges syn på korruption, [www.regeringen.se/sb/d/4263/a/81898](http://www.regeringen.se/sb/d/4263/a/81898), hämtad 2011-12-05.



## 5 Hur stort är problemet?

I detta kapitel redovisas inledningsvis personalrörligheten för vissa högre befattningar i statsförvaltningen, där hanteringen av frågan om övergångar mellan offentlig och privat verksamhet potentiellt kan ha stor påverkan på förtroendet för det allmänna. Därefter görs en genomgång av förhållandena vid ett urval av myndigheter där eventuella problem förknippade med rörligheten skulle kunna vara påtagliga, även på lägre befattningsnivåer. Det kan handla om myndigheter med viktiga uppgifter inom tillsyn eller tillståndsgivning, myndigheter som hanterar större upphandlingar eller myndigheter som på annat sätt har betydande kontaktytor mot näringslivsverksamhet. Vidare redovisas förhållanden inom några enskilda myndigheter och hur de försökt hantera uppkomna problem. Avslutningsvis diskuteras den mer specifika frågan om lobbying och eventuella problem i samband med övergångar mellan politiska befattningar och lobbyorganisationer.

### 5.1 Rörlighet för vissa befattningar

I detta avsnitt presenteras en översiktlig bild av rörligheten bland statsråd, statssekreterare, högre chefer och tjänstemän, och därefter en mer detaljerad studie av rörligheten bland statssekreterare. Till skillnad mot den övergripande bild av den samlade rörligheten bland statsanställda som redovisats i avsnitt 2.1 avser uppgifterna nedan endast rörligheten bland dem som lämnat sina befattningar.

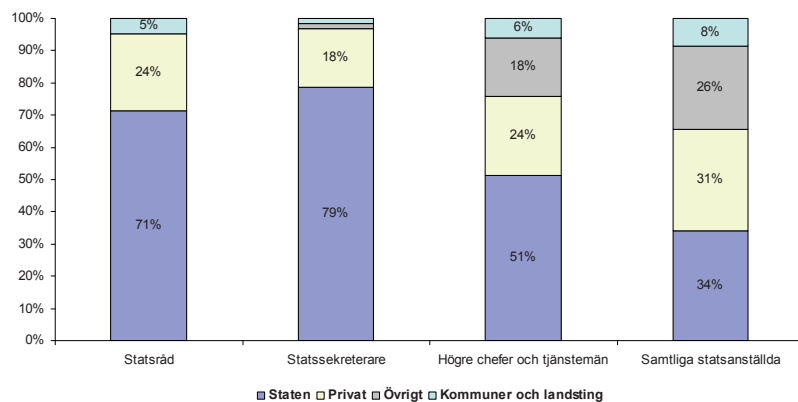
#### 5.1.1 Rörligheten bland statsråd, statssekreterare, högre chefer och tjänstemän

För att ge en relief till de mer detaljerade beskrivningar för vissa befattningar och verksamheter som följer senare i detta kapitel,

redovisas först de aktuella förhållandena för statsråd, statssekreterare, högre chefer och tjänstemän, samt samtliga anställda i statsförvaltningen. De uppgifter som redovisas avser genomsnitt för perioden 2005-2009 och är beräknade på statistik som SCB och Arbetsgivarverket tagit fram för denna studie.

### Diagram 5.1 Vart tar de som lämnat en anställning eller ett uppdrag vägen?

Statsråd, statssekreterare, högre chefer och tjänstemän, samt samtliga i statsförvaltningen, genomsnitt för perioden 2005-2009



Källa: Arbetsgivarverket, SCB och egna beräkningar

Som framgår av diagram 5.1 finns en inte obetydlig rörlighet till privat sektor bland statsråd, statssekreterare, högre chefer och tjänstemän. Rörligheten till privat sektor på dessa befattningar är dock lägre än vad den är för samtliga statsanställda.

#### 5.1.2 Statssekreterarkretsens rörlighet

Statssekreterarkretsen kan ur några perspektiv anses vara särskilt intressant att diskutera i detta sammanhang. Riskerna för s.k. förtroendeskadorna torde i allmänhet vara högre på den politiska nivå än på nivåerna därunder. På den politiska nivån är statssekreterarkretsen (i jämförelse med statsråden) en relativt stor grupp. Gruppen statssekreterare befinner sig på en hög nivå i termer av beslutskompetens och inflytande, samtidigt som de ofta har tillgång till förhållandevis detaljerad information om olika sakförhållanden.

*Från Erlander till Carlsson*

Statssekreterarnas förehavanden efter befattningsstiden har redan tidigare tilldragit sig intresse. I Ivarsson Westerberg (2010) finns en redogörelse som täcker regeringsperioderna fr.o.m. Erlander t.o.m. Carlsson. I tabell 5.1 nedan redovisas hur stora andelar av statssekreterarna som har övergått till olika sysslor under de totalt 11 regeringsperioder som förflöt mellan 1946 och 1998.

**Tabell 5.1 Efter statssekreterarskapet under regeringarna Erlander - Carlsson (%)**

	Erlander	Palme I	Fällidin I	Ullsten	Fällidin II	Fällidin III	Palme II	Carlsson I	Carlsson II	Bildt	Carlsson III
Riksdag	0	0	0	5	10	6	4	3	4	3	0
Parti	0	0	0	5	15	12	0	3	4	6	4
Generaldirektör	44	25	33	21	5	6	42	36	48	19	57
Landshövding	12	7	5	0	0	0	0	6	4	3	0
Statsråd	12	7	5	5	0	0	4	6	8	0	7
Utredning	8	11	-	-	-	-	8	6	12	3	4
Internationell	6	4	10	5	10	12	4	6	4	3	11
EU	-	-	-	-	-	-	-	-	4	3	7
Ambassadör	6	4	10	5	10	18	8	6	4	6	4
Statsförvaltning	12	7	24	21	10	29	0	0	4	19	7
Kommunalpolitik	-	11	0	0	0	0	8	3	0	0	0
Akademi	-	0	0	5	0	0	0	3	0	3	0
Privat	6	4	19	16	35	29	4	18	8	25	7

Källa: Ivarsson Westerberg (2010)

Som framgår av tabell 5.1 var den i särklass vanligaste sysslan bland före detta statssekreterare under perioderna från Erlander till Carlsson att vara generaldirektör. Därefter kommer övergång till privat sektor och i tredje hand en anställning i statsförvaltningen som inte täcks av olika befattningar i den akademiska världen, utredningsväsendet och riksdagen, eller befattningar som ambassadör, landshövding eller statsråd (eller generaldirektör). Det bör i sammanhanget noteras att statssekreterarna, före den stats-

sekreteraröverenskommelse som slöts 1994, var mer eller mindre självskrivna för en chefsbefattning vid någon statlig myndighet.

En intressant fråga blir då om detta mönster med en tydlig dominans av generaldirektörsposter står sig också på 2000-talet. En tänkbar hypotes är att det borde ha blivit mindre vanligt att statssekreterare blir generaldirektörer fr.o.m. 1990-talets senare hälft. Under 1994 slöts en ny s.k. statssekreteraröverenskommelse mellan riksdagspartierna.<sup>90</sup> Överenskommelserna reglerar vissa anställningsförhållanden för statssekreterarna, och en nyhet i 1994 års överenskommelse var att den tidigare garantin om fortsatt statlig tjänst på jämförbar nivå utmönstrades. Därefter kan det därför ha blivit mindre vanligt att statssekreterare blir generaldirektörer. Om så är fallet, blir ju också följdfrågan vart de i stället tar vägen intressant.

#### *Från Persson till Reinfeldt*

Nedan redovisas en genomgång av tidigare statssekreterare under perioden 1998-2010 – dvs. fr.o.m. den första regeringen Persson t.o.m. den första regeringen Reinfeldt.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Skr. 1994/95:225, bilaga.

<sup>91</sup> Genomgången bygger på innehav av befattningen under regeringarna Persson mellan 1998 och 2006 samt regeringen Reinfeldt från 2006 till valet 2010. I statssekreterargruppen inräknas även UD:s kabinettssekreterare. Även om statssekreterarkretsen är relativt stor, bör en genomgång av kretsens förehavanden omfatta en relativt lång tidsperiod – ett eller några enskilda år är av flera skäl inte tillräckligt. För det första är det rimligt att variationen kan vara stor från ett år till ett annat, eller från en regering till en annan, utan att det speglar några trender. För det andra så finns det relativt stora variationer i fråga om hur länge befattningarna innehas. I enlighet med statssekreteraröverenskommelsen upphör statssekreterarnas förordnanden när statsråden slutar. Av detta följer att antalet statssekreterare roterade snabbare under regeringarna Persson än under den första regeringen Reinfeldt. Betydande variationer när det gäller antalet statssekreterare som slutar kan påverka de relativtval som redovisas.



**Tabell 5.2 Efter statssekreterarskapet under regeringarna Persson – Reinfeldt (%)**

	1999-2002 (n=40)	2003-2006 (n=36)	2006-2010 (n=14)
Statsråd	2	0	0
Statssekreterare på nytt ställe	11	0	0
Generaldirektör *	28	28	14
Tjänsteman i offentlig sektor	4	13	28
Ambassadör (motsv.)	13	3	0
Internationella organisationer	5	3	18
Fackliga organisationer m.m.	8	17	0
VD för statligt företag eller stiftelse	5	0	0
Rådgivare, konsult, journalist	4	22	20
Pension	2	6	0
Uppgift saknas	18	8	20
<b>Totalt</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Anm: \* Här ingår generaldirektörer, övriga myndighetschefer och överdirektörer.  
Källa: Statskalendrarna för åren 1999-2010

Resultatet av denna översiktliga genomgång bör tolkas med viss försiktighet, bl.a. för att det inom undersökningens ram inte har varit möjligt att få fram uppgifter för en relativt stora andel av de tidigare statssekreterarna. Med detta sagt så indikerar ändå utfallet att ca 20-30 procent av dem som lämnat sina befattningar under de aktuella perioderna har gått vidare till privat sektor (konsultverksamhet, journalistik, stiftelser, intresseorganisationer m.m.), där positioner inom rådgivning, konsultverksamhet och journalistik är vanligast. Det framgår också att under perioden 1999-2006 så gick drygt en fjärdedel av statssekreterarna vidare till en tjänst som generaldirektör eller motsvarande. Därefter är det ungefär en åttondel som gått den vägen. Det bör dock betonas att det är svårt att dra några slutsatser om perioden efter 2006 eftersom antalet statssekreterare som lämnat sina tjänster är begränsat.

## 5.2 Rörlighet inom vissa verksamheter

I detta avsnitt beskrivs rörligheten vid ett urval av myndigheter – dels för vissa befattningar, dels samlat för myndigheterna. Det

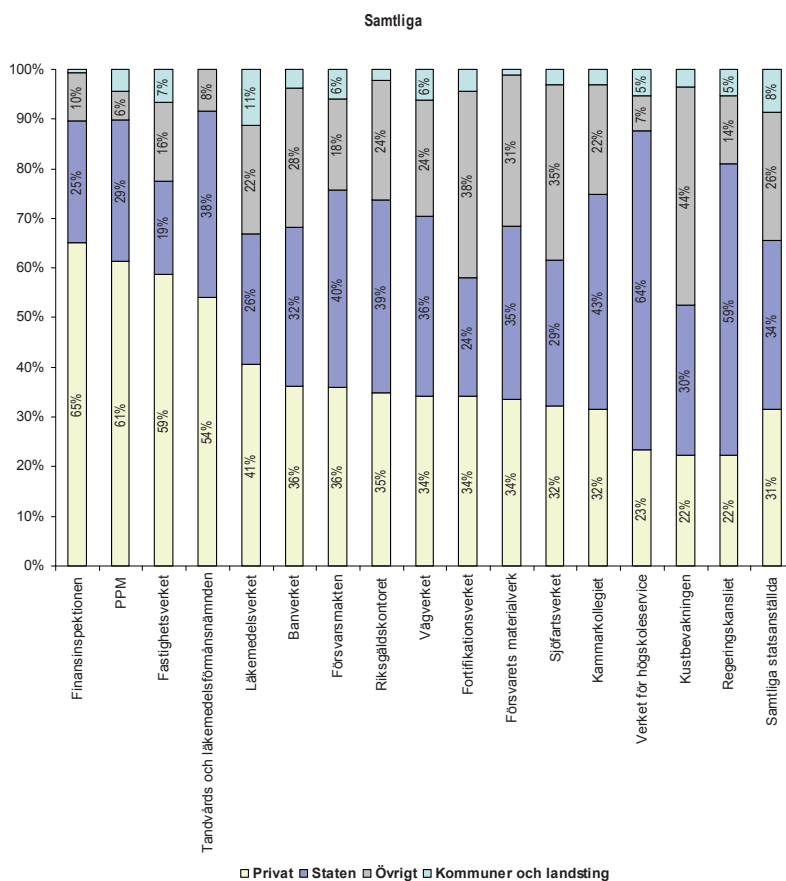
urval av myndigheter som gjorts förväntas i viss mån spegla förhållandena inom verksamheter där rörlighet kan vara ett problem i de avseenden som behandlas i denna rapport. Det handlar företrädesvis om myndigheter med viktiga uppgifter inom tillsyn eller tillståndsgivning, myndigheter som hanterar större upphandlingar eller myndigheter som på annat sätt har betydande kontaktytor mot olika former av näringslivsverksamhet. I sammanhanget redovisas också motsvarande uppgifter för samtliga myndigheter i statsförvaltningen för att ge en relief till förhållandena vid de utvalda myndigheterna.<sup>92</sup> Det bör noteras att de utvalda myndigheterna enbart ska betraktas som exempel på verksamheter med kontaktytor mot olika former av näringslivsverksamhet. Urvalsprocessen har varit någorlunda skönsmässig, och det kan därför både finnas myndigheter utanför urvalet med omfattande näringslivskontakter, och myndigheter i urvalet med relativt avgränsade kontaktytor.

---

<sup>92</sup> De rörlighetsuppgifter som redovisas är beräknade på statistik som SCB och Arbetsgivarverket tagit fram för denna studie.

Diagram 5.2 Vart tar de som lämnat en anställning eller ett uppdrag vägen?

Samtliga anställda vid utvalda myndigheter och i statförvaltningen totalt, genomsnitt för perioden 2005-2009

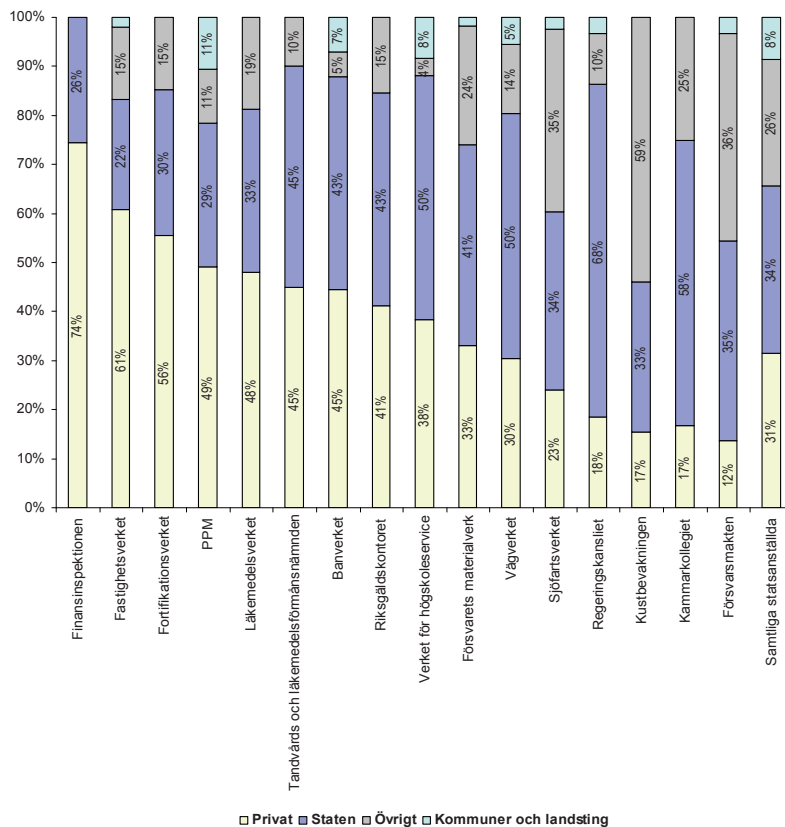


Källa: Arbetsgivarverket, SCB och egna beräkningar.

Som framgår av diagram 5.2 finns bland de som lämnat ett uppdrag eller en anställning en varierad och stundtals betydande rörlighet till privat sektor i detta urval av myndigheter. Vid vissa myndigheter når genomsnittet för den studerade perioden 2005-2009 ca 60-65 procent. Detta kan jämföras med ett genomsnitt för hela statsförvaltningen på 31 procent under samma period. Det kan också noteras att genomsnittet för Regeringskansliet ligger ca 9 procentenheter under genomsnittet för hela statsförvaltningen.

## Diagram 5.3 Vart tar de som lämnat en anställning eller ett uppdrag vägen?

Chefer vid utvalda myndigheter och samtliga anställda i statsförvaltningen totalt, genomsnitt för perioden 2005-2009



Källa: Arbetsgivarverket, SCB och egna beräkningar.

Som framgår av diagram 5.3 så speglar rörligheten bland cheferna på de berörda myndigheterna i grova drag rörligheten bland samtliga anställda på samma myndigheter. Vid de myndigheter som har högst rörlighet till privat sektor tycks cheferna ha en större benägenhet att röra sig till privat sektor, både i jämförelse med samtliga inom respektive myndighet och i jämförelse med cheferna vid andra myndigheter och i statsförvaltningen totalt.

### 5.3 Några typfall: Finansinspektionen, Försvarets materielverk och Regeringskansliet

När det gäller skiktet under generaldirektörerna och hur svängdörrsproblematiken påverkar verksamheten är detta ett ansvar för myndighetsledningen. Problemen varierar mellan olika myndigheter. Generellt gäller att myndigheter som hanterar stora upphandlingar, utövar tillsyn och kontroll, ger tillstånd eller verkar gentemot en marknad med omfattande ekonomiska intressen sannolikt har en högre risk för intressekonflikter. En redogörelse för hur denna risk hanteras på två specifika myndigheter kan illustrera problemen inom området.

Inom ramen för projektet har generaldirektörerna respektive styrelseordförandena för Finansinspektionen och Försvarets materielverk intervjuats. Därutöver har också chefen för förvaltningsavdelningen i Regeringskansliet intervjuats. Några av de frågor som ställdes var:

- Har det förekommit övergångar som ur myndighetens perspektiv har upplevts som problematiska?
- Hur hanterar myndigheten i dag eventuella problem?
- I vilka typer av situationer och för vilka tjänster kan problem uppstå?
- Vilka möjligheter och hinder finns i dag för myndigheten att undvika intressekonflikter?
- I vilken utsträckning har regeringen tagit upp frågan om behov av riktlinjer för generaldirektör och styrelse vid övergång till privat anställning?

#### 5.3.1 Finansinspektionen

Finansinspektionen ansvarar för tillsyn, regelgivning och tillståndsprövning som rör finansiella marknader och finansiella företag. Verksamheten ska bedrivas utifrån ett stabilitets- och konsumentperspektiv. En stor del av verksamheten är kopplad till arbetet inom EU och annan internationell verksamhet. Finansinspektionen har också i uppgift att ansvara för samordningsorganet för tillsyn enligt förordningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionens verksamhet finansieras till stor del via anslag på statsbudgeten. Myndigheten tar i sin tur ut av-

gifter från de företag som står under tillsyn. Finansinspektionens budget för 2012 uppgår till 307 miljoner kronor i anslag. Därutöver får myndigheten disponera 70 miljoner kronor av verksamhetens avgiftsintäkter. Antalet anställda i genomsnitt under 2010 var 240 personer.

Regelgivning är ett centralt verktyg för att uppnå Finansinspektionens övergripande mål. De nya föreskrifter och allmänna råd som myndigheten beslutar om är till stor del en konsekvens av utvecklingen inom EU. Reglerna ska bidra till att förbättra stabiliteten i det finansiella systemet och ett förbättrat konsumentskydd.

Tillsyn av finansiella marknader och finansiella företag är en kärnuppgift för inspektionen. Finansinspektionen kan besluta om sanktioner när företag inte har följt regelverken. Det kan handla om varningar, avgifter och slutligen indragning av tillstånd att bedriva finansiell verksamhet. Finansinspektionen genomför också s.k. ägarprövning som säkerställer att de som innehar positioner som vd eller styrelseledamot lever upp till de krav som lagstiftningen ställer.

Även verksamheten med handläggning av tillstånd och registrering är omfattande. Under 2010 inkom 6 063 ärenden avseende ansökningar om tillstånd och registreringar till Finansinspektionen,

Sammanfattningsvis innebär Finansinspektionens verksamhet omfattande kontakter med finanssektorn på olika nivåer. De beslut som fattas av inspektionen kan ha mycket stora ekonomiska konsekvenser för finansiella företag. Därutöver kan den kompetens, den kunskap och de kontakter som medarbetare och chefer inom inspektionen upparbetar vara av stort värde för en ny arbetsgivare inom den finansiella sektorn. Det kan också förekomma att en anställd som arbetat med tillsyn av t.ex. en bank får tillgång till information som blir mycket attraktiv för andra banker, dvs. för bankens konkurrenter.

Personalrörligheten inom Finansinspektionen har under de senaste åren legat mellan 12-15 procent. Merparten av dem som lämnar inspektionen går till privat sektor. För chefskretsen gäller en uppsägningstid på sex månader. För övriga medarbetare har inspektionen haft ett lokalt kollektivavtal med en uppsägningstid på tre månader. Detta avtal är nu uppsagt och kommer att förhandlas om.

Vid intervjun med generaldirektören och ansvarig inom personalfunktionen framkom att man har en hög grad av medvetenhet om problematiken kring övergångar. När en medarbetare lämnar tillämpas en form av checklista där närmast ansvarig chef har ett antal hållpunkter att ta ställning till. En fråga är om personen som ska lämna bör försättas i karantän under uppsägningstiden. Uppskattningsvis bedöms ca en tredjedel av de som lämnar försättas i karantän. Det kan innebära att de skickas hem, men det kan också handla om att personen får andra uppgifter under uppsägningstiden. Även när det gäller chefer finns exempel på motsvarande åtgärder. En person som var ansvarig för en krisgrupp när det gäller bankerna och som övergick till privat sektor, fick arbeta kvar under ett antal månader med helt andra arbetsuppgifter fram till dess att bankernas nästa kvartalsrapport publicerades. I något fall har man också försökt lösa problematiken genom att under övergången låna ut medarbetare till en annan myndighet.

Under intervjun diskuterades möjligheten till längre uppsägningstider som ett alternativ till en mer formell karantänperiod. Från Finansinspektionens sida lyfter man fram att kraven på en längre uppsägningstid måste balanseras mot den enskildes önskemål. Det är viktigt att vara en attraktiv arbetsgivare om man ska klara av att rekrytera och behålla rätt kompetens. Samtidigt är konkurrensklausuler vanligt förekommande på marknaden, och något som vanligtvis möter medarbetare som går över till finansiella institut. Hanteringen av övergångar vid Finansinspektionen har dock vid några tillfällen lett till protester från medarbetare. Även om man betalar för en längre uppsägningstid riskerar man att få en missnöjd medarbetare under den tid som är kvar. Man ser inte heller långa uppsägningstider eller karantänstider som nödvändiga för medarbetarna, eftersom merparten av den information som kan anses vara känslig snabbt blir obsolet.

När det gäller rotationskrav finns i dag inga sådana formellt. Generaldirektören uttrycker dock att det nog inte är lämpligt att arbeta med samma bolag i ca tre år. Det bedöms också viktigt att ordna beslutsprocesserna på ett sådant sätt att fler blir involverade. Frågan om anmälningsplikt när en medarbetare har inlett diskussioner med en kommande arbetsgivare togs också upp. Några sådana riktlinjer finns inte i dag och man anser också att det kan vara svårt att ställa krav på ett sådant förfarande.

När det gäller tillståndsgivningen är man uppmärksam på risken för ett alltför 'serviceinriktat' beteende hos medarbetare som kanske kan vilja skapa en positiv relation till en presumtiv framtida arbetsgivare. Finansinspektionen har tonat ned de interna kraven på att vara behjälplig gentemot institut som ansöker om tillstånd att bedriva finansiell verksamhet. Det är inte inspektionens sak att stötta i processen i tillståndsansökan. Även frågan om relationer med tidigare anställda diskuterades. Generaldirektören hade själv markerat tydligt vid några fall där det kunde uppfattas som att tidigare anställda behandlades mer tillmötesgående av sina före detta arbetskamrater.

Angående Finansinspektionens reglering ser man inte några stora risker för att medarbetare ska ta med sig kunskap om 'kryphål' osv. till den nya arbetsgivaren. Regleringen på området är mer övergripande. Till stor del är det naturligtvis också positivt att kunskapen om regelverket ökar ute i de finansiella instituten och att tidigare medarbetare från inspektionen kan hjälpa till att bygga upp s.k. compliancefunktioner i banker och andra institut. Lite förenklat kan man säga att Finansinspektionen får stå för 'pilotutbildningen' och att effekterna av detta ligger i linje med de målsättningar som myndigheten har.

Personalomsättningen är generellt sett inte alarmerande hög. Kompetensförsörjningen karaktäriseras i stället av en klusterproblematik. När ny reglering implementeras finns en stor efterfrågan ute på marknaden efter personer med denna kompetens. Detta har i flera fall blivit kännbart på inspektionen och lett till att man vid några tillfällen tappat ett antal medarbetare med liknande kompetens på kort tid. Ett extremfall var när en hel enhet från Finansinspektionen inom tre månader rekryterats över till en av de stora bankerna.

När det gäller generaldirektören så har han i dag ett sexårigt förordnande. Det finns inga karantänsbestämmelser. Om han fullföljer sitt förordnande kan han i princip börja ett nytt uppdrag nästa dag. Någon diskussion kring detta har inte förts med regeringen.

En jämförelse kan göras med Riksbanken, som ju har en ettårig karantän för direktionen. Det förefaller sannolikt att den information om förhållandena på finansmarknadens olika delar som generaldirektören på Finansinspektionen besitter, är mer detaljerad än den som direktionens ledamöter har. De sanktionsbeslut som



fattas av inspektionens styrelse kan också för enskilda finansinstitut ha avsevärt större betydelse än Riksbankens räntebeslut.

Av intervjun med styrelseordföranden för Finansinspektionen framgick att regeringen varit angelägen om att hitta ledamöter till styrelsen som inte har några bindningar till finanssektorn och att det är viktigt för förtroendet för myndigheten att styrelse och generaldirektör är och uppfattas som oberoende i förhållande till sektorn. Det är t.ex. inte tillåtet för styrelseledamöter att inneha aktier i någon bank eller institut som står under Finansinspektionens tillsyn.

Intervjun bekräftar vidare bilden av att det i dag inte finns några riktlinjer för hur generaldirektörer som går till privat sektor ska hanteras. När den förra generaldirektören lämnade myndigheten och gick till ett uppdrag inom ett av de större tjänstepensionsbolagen beslöt regeringen att under en övergångstid på ett antal månader placera henne i Regeringskansliet. Styrelseordföranden anger att han fick information om hennes nya uppdrag när det i princip var klart. Någon diskussion om framtida hantering av en liknande situation har inte förts mellan regering och ordföranden. Regeringen har inte heller tagit upp frågan om behov av riktlinjer för ordförandens, eller för den delen övriga styrelseledamöters, eventuella framtida uppdrag. Styrelseordföranden framförde också att det kan vara tveksamt att belägga ledamöter med en karantän, dels med tanke på den relativt låga ersättning som staten erbjuder, dels med tanke på att styrelsen normalt inte hanterar specifika frågor på detaljnivå.

### 5.3.2 Försvarets materielverk (FMV)

Försvaret materielverk är en i huvudsak avgiftsfinansierad myndighet vars främsta uppgift är att anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel och förnödenheter på uppdrag av Försvarsmakten och andra kunder. Myndigheten ska också biträda Försvarsmakten i fråga om långsiktig materielförsörjningsplanering och kunskap om materielsystem. FMV är därtill patentorgan för myndigheter som hör till Försvarsdepartementet och handlägger ärenden som rör immaterialrättsliga frågor. FMV ska på uppdrag av Försvarsexportmyndigheten bedriva exportrelaterad verksamhet inom försvarssektorn. Vidare ska FMV ansvara för kontakterna med andra stater när det gäller frågor om utländska exportlicenser när

svenska staten är köpare och när frågor uppkommer om vidareexport av materiel som helt eller delvis omfattar ett certifieringsorgan som ska upprätta och driva en certifieringsordning för säkerhet i IT-produkter och system. I sammanhanget kan också nämnas att Försvarsstrukturutredningen<sup>93</sup> i april 2011 har lämnat ett förslag till en ändrad stödverksamhet inom materiel- och logistikförsörjningen samt forskning och utveckling. Enligt utredningen och regeringens förslag överförs flertalet av nuvarande tjänsteområden inom Försvarsmaktens logistik (FMLOG) tillsammans med huvuddelen av verksamheten i Försvarsmaktens teknik- och materielsystemkontor till FMV.

Intäktsbudgeten för 2012 uppgår till ca 17,9 miljarder kronor. Därutöver tilldelas myndigheten ett anslag på 78 miljoner kronor för internationellt materialsamarbete. Myndigheten hade under 2010 som årsgenomsnitt 1 568 personer anställda.

Försvarsmakten gör beställningar gentemot FMV. Kundbeställningarna utgör ett åtagande för FMV gentemot kunden och är grunden för uppföljning av myndighetens verksamhet. Försvarets materielverk får disponera intäkterna från den avgiftsbelagda verksamheten. Större delen av kundorderstocken är vidarebeställd hos levererande industrier och företag. Vid årsskiftet 2010/11 hade FMV knappt 3 600 uteliggande leverantörsbeställningar, motsvarande ca 31,7 miljarder kronor.

Som exempel på de närmaste årens leveranser och kundfaktureringar till Försvarsmakten kan nämnas anskaffning och vidmakthållande av flygsystem JAS 39 Gripen, konstruktions- och byggnadsfas nästa generations ubåt, anskaffning av Helikopter 16 respektive Helikopter 14, anskaffning av hjulgående stridsfordon AWV, anskaffning radarjaktrobot Meteor, anskaffning korvett typ Visby, s.k. halvtidsmodifiering av ubåt Gotland samt modernisering av transportflygplan 84 Hercules. Dessa leveranser och kundfaktureringar omfattar ungefär halva orderstocken.

FMV:s verksamhet medför omfattande kontakter med försvarsindustrin på olika nivåer. Man använder också stöd från olika konsulter i sin upphandling. De beslut som fattas av FMV har mycket stor ekonomisk betydelse för olika leverantörer. Information om den strategiska planeringen och olika ekonomiska och tekniska kravspecifikationer är naturligtvis känslig. Den kompetens och de kontakter som medarbetare och chefer inom

---

<sup>93</sup> Försvarsstrukturutredningen (SOU 2011:26).

FMV upp arbetar kan vara av stort värde för en ny arbetsgivare inom försvarsindustrin eller för konsultbyråer inom sektorn. I jämförelse med Finansinspektionen är den information och kunskap som finns inom FMV, framför allt om den strategiska planeringen, mycket mer långsiktig och kan ha betydelse för marknaden under många år framöver.

Personalomsättningen har under de senaste åren legat mellan 6-7 procent. Endast en begränsad del av dessa, runt ett 20-tal personer per år, har gått till privat verksamhet. Därutöver kan det finnas personer som efter pensioneringen tagit olika uppdrag inom privat sektor med koppling till försvarsindustrin. Vid intervjun med generaldirektören och rättschefen framkom en stor medvetenhet om att det finns en problematik i att anställda övergår till anställning hos FMV:s leverantörer. I dag har man ingen riktig systematisk kontroll över till vilka företag medarbetarna går. Det är vidare upp till varje chef att göra en bedömning av hur det ska hanteras. I några enstaka fall har medarbetare tidigt skiljts från att delta i ledningsgruppsarbete, projektledning p.g.a. en förestående övergång till privat verksamhet eller styrelseuppdrag. Vid intervjun framhålls också att problemet ofta inte ligger på chefsnivå, utan längre ner i organisationen. Generellt gäller då en uppsägningstid på en eller två månader.

De skador som kan uppkomma för myndigheten och staten kan ligga i att personer som lämnar verksamheten har kunskap om vilka upphandlingar som är på gång och hur upphandlingsplanen ser ut. Om denna kunskap används kan den sätta konkurrensen ur spel och medföra ekonomiska skador. Därutöver finns naturligtvis risker för att förtroendet för verksamheten skadas.

Vid intervjun framkom vidare att det funnits exempel på att det kommit in anbud som har legat exakt på kronan på den budgetram som fastställts internt på myndigheten. Detta är en indikation på att det läckt i systemet. En annan aspekt som lyfts upp är de lojalitetsband som kan finnas inom officerskåren. Många inom FMV, Försvarsmakten och försvarsindustrin känner varandra sedan officersutbildningen. Det kan skapa bindningar som skulle kunna påverka konkurrensen och skada förtroendet för myndigheternas arbete.<sup>94</sup> Från myndighetsledningen har framförts att det är viktigt

---

<sup>94</sup> I ett avsnitt av Dokument inifrån från april 2011 diskuteras frågan om övergångar mellan Försvarsmakten och försvarsindustrin, där man bl.a. pekar på omfattningen av konsulter inom försvaret och omfattningen av tidigare försvarsanställda inom industrin och konsultbyråer.

med en samlad organisation inom staten för materielupphandling, vilket också ligger i linje med de förslag som Försvarsstrukturutredningen och regeringen nu presenterat.<sup>95</sup>

FMV:s ledning uttrycker att de upplevt problem med att införa någon typ av karantän för chefer och medarbetare. År 2005 genomförde myndigheten en utredning i syfte att se om det var möjligt att införa en tvåårig karantän för vissa grupper. Att ensidigt införa karantänsregler skulle enligt denna undersökning kräva en lagändring. Man tittade då i stället på möjligheten till frivilliga överenskommelser, men slutsatsen var att detta skulle vara svårt att förena med tillsvidareanställningar. Däremot skulle det gå att reglera vid tidsbegränsade anställningar. Detta innebär dock samtidigt att villkoren för den enskilde upplevs som betydligt mindre attraktiva och att det därmed blir svårt att rekrytera. Enligt kollektivavtal har dock FMV möjlighet att sluta lokala avtal om längre uppsägningsperioder. FMV har också möjlighet att arbetsbefria medarbetare under uppsägnings tiden. Det har dock inte nyttjats i detta syfte. Från myndigheten betonar man också långsiktigheten inom försvarsmateriel. Projekten har en mycket lång livslängd, och det handlar ofta om komplicerade tekniska lösningar med bakgrund i långsiktiga studier och förslag, En uppsägnings tid på tre eller sex månader löser inte problemen. I stället ser man behov av mer skraddarsyddna lösningar. I sammanhanget är det intressant att konstatera att försvarsindustrin ofta tillämpar s.k. konkurrensklausuler för högre befattningshavare.

Frågan om anmälningsplikt när en medarbetare har inlett diskussioner med en kommande arbetsgivare togs också upp. Några sådana riktlinjer finns inte i dag men man anger att en sådan ordning kan ligga i förlängningen om mer strikta rutiner kring övergångar införs.

När det gäller hanteringen av tidigare anställda har FMV gentemot de konsulter som arbetar mot myndigheten infört en tvåårig avkylningsperiod. Av FMV:s riktlinjer för s.k. resurskonsultanvändning framgår att:

---

<sup>95</sup> I budgetpropositionen för 2012 motiveras utredningens förslag med att de ska ". . . möjliggöra en korrekt och rättssäker tillämpning av upphandlingsreglerna och därmed säkerställa en affärsmässig, transparent och objektiv upphandlingsprocess inom försvarssektorn. Det är vidare utredningens bedömning att juridikfunktionen vid den upphandlande myndigheten bör ges en mer central roll och betydelse i samband med överväganden kring organisationslösning och verksamhetsstyrning". prop. 2011/12:1, utgiftsområde 6, s. 52-53.

”Vi tillämpar en karenstid för anställda vid FMV. Medarbetare som slutar vid FMV skall inte komma tillbaka som resurskonsult inom en karenstid på två år. Detta skall särskilt beaktas vid pensionsavgång. Undantag kan beslutas av GD eller ställföreträdande GD...”<sup>96</sup>

Resurskonsulter upphandlas oftast i konkurrens för hela uppdragets längd. Enligt myndigheten är det tveksamt om lagen om offentlig upphandling medger att tidigare medarbetare skulle undantas. Riktlinjerna kan däremot fungera som ett ’gentlemens agreement’. Samtidigt är det svårt att hindra att tidigare medarbetare engageras som konsulter internt på företaget. Det är också i praktiken svårt med denna typ av överenskommelser när det gäller personer som gått i pension.

Av intervjun framgick vidare att regeringen inte tagit upp frågan om vad som händer för generaldirektören efter förordnandetidens slut. Några restriktioner eller karantänsbestämmelser finns inte. På samma sätt som vid Finansinspektionen gäller att det i dag är fullt möjligt för myndighetschefen att dagen efter ta ett nytt uppdrag inom privat sektor.

Styrelseordförande för FMV har lång erfarenhet från privat sektor. Där är det vanligt med konkurrensklausuler för vd:ar och övriga i företagsledningen. En ettårig karantänsperiod är det vanligaste, men det finns också tvååriga perioder. De ingår i anställningsavtalen och brott mot överenskommelsen får drivas civilrättsligt.

Ordföranden lyfter fram att staten har en särställning i många avseenden. Den kunskap som man tillägnar sig inom myndigheten handlar inte bara om insikt i ett antal sakfrågor, utan också om hur man manövrerar i myndighetsvärlden, att man känner det politiska systemet och att man kan utnyttja sina kontakter. Ett problem på en större arbetsplats kan också vara att när en person lämnat organisationen är det många som inte känner till detta, utan tror att personer fortfarande jobbar kvar. Ordföranden lyfter också fram de riktlinjer om en tvåårig karensperiod som FMV har gentemot konsulterna.

Vid en jämförelse med Finansinspektionen är FMV:s verksamhet delvis svårare att skydda vid övergångar eftersom investeringscyklerna är så långa. Ordföranden pekar också på att Sverige är ett litet land och att det finns många personliga kontaktytor mellan Försvarsmakten, FMV och försvarsindustrin. Generellt sett krävs

---

<sup>96</sup> FMV VL 16135:8587/2006.

en ökad medvetenhet om 'kamaraderiet'. Det har vid något tillfälle funnits indikationer på att leverantören haft insiderinformation och också påverkat Försvarmakten i dess kravspecifikationer.

När det gäller lösningar på problemet måste man i myndigheten tidigt identifiera vilka de känsliga befattningarna är. Det är viktigt att ta upp eventuella restriktioner vid anställningens början. Man behöver se över regelverket och vara medveten om att införandet av t.ex. karantänsregler kommer att påverka villkoren. Detta är dock, enligt ordföranden, kostnader som man får ta. Det är också angeläget att medarbetare eller chefer som får ett erbjudande om ett nytt arbete, tar upp detta med sin chef.

Ordföranden betonar att denna typ av verksamhet i grund och botten är värderingsstyrd. Det är viktigt att man från högsta nivå visar vilka beteenden som är oacceptabla. Generellt sett bör staten arbeta mer värderingsstyrt. Medarbetarna har och ska ha stor frihet att utföra sitt arbete. Just därför är det viktigt att arbeta med att få medarbetarna att omfatta de värderingar som bör råda.

### 5.3.3 Regeringskansliet

Inom Regeringskansliet finns ett antal funktioner på tjänstemannanivå som har ett betydande inflytande över underlaget för politiska beslut. En särskild omständighet är också regeringens kollektiva beslutsfattande vilket innebär att såväl statssekreterare som tjänstemän deltar i beredningen av frågor som inte primärt hör till det egna departementets ansvarsområden. Det kan därför vara svårt att avgränsa vilka frågor som vid en övergång till annan anställning skulle kunna innebära en intressekonflikt. En annan utmaning är att en stor del av personalfrågorna hanteras av de enskilda departementen. Trots att Regeringskansliet sedan mer än tio år tillbaka är en gemensam myndighet, är det utifrån sett inte helt klart inom vilka områden som en gemensam arbetsgivarpolitik tillämpas.

Inom ramen för projektet har förvaltningschefen i Regeringskansliet intervjuats. Enligt henne finns ett ökat fokus när det gäller statssekreterarnas övergångar till annan verksamhet. Ett aktuellt exempel är statssekreteraren på Kulturdepartementet som kommer att övergå till en anställning inom en branschorganisation. Trots att de nya arbetsuppgifterna inte ligger inom hennes primära ansvarsområde, har regeringen valt att under övergångstiden anpassa

arbetsuppgifterna så att hon inte deltar i den operativa verksamheten i Regeringskansliet. Det har dock funnits tidigare exempel på statssekreterare som har gått direkt till privat sektor, och då även till branscher med direkta kopplingar till statssekreterarnas tidigare ansvarsområden.

På tjänstemannanivå är det enligt förvaltningschefen svårt att bedöma omfattningen av problemet med övergångar till privat verksamhet. I dag görs ingen systematisk uppföljning av vart personalen tar vägen. Generellt sett är inte personalrörligheten i dag oroväckande hög. Som framgått av tidigare avsnitt ligger också Regeringskansliet lägre än snittet för övriga myndigheter när det gäller övergångar till privat sektor.

Förvaltningschefen framhåller också att den uppsägningstid på sex månader som gäller för chefer generellt sett är tillräcklig. Mycket av beredningsarbetet inom Regeringskansliet syftar till regeringens propositionsarbete. ”När propositionen är lagd, blir merparten av känslig information obsolet”. För handläggare gäller generellt en uppsägningstid på två månader. Längre tider är möjligt via avtal.

Vid införande av restriktioner vid övergång bör dessa vara en del av anställningsavtalen och också signaleras tidigt. Förvaltningschefen menar vidare att om en sådan ordning skulle bli aktuell bör den hållas ihop inom Regeringskansliet och inte enbart delegeras till de enskilda departementen. Vid ett eventuellt införande bör man överväga en författningsreglering och att Arbetsgivarverket på uppdrag av myndigheterna träffar kollektivavtal om karantänsbestämmelser. Rimligt avvägda restriktioner bör inte påverka möjligheten att rekrytera rätt kompetens.

## 5.4 Politik och lobbying

Lobbying kan utgöra ett särskilt problem. Flera av de nuvarande statsråden och statssekreterarna har ett förflutet som PR-konsulter. Det finns också exempel på tidigare statsråd och statssekreterare från båda blocken som i dag arbetar som konsulter. Detta har uppmärksammats i flera sammanhang. Övergång till lobbyorganisationer är något som är strikt reglerat i flera andra länder.

### 5.4.1 Vad är lobbying?

Det finns inte någon entydig definition av vad lobbying är. Strömbäck (2010) diskuterar begreppet från olika utgångsvinklar. Ur ett snävare perspektiv handlar lobbyism om direktkontakter med politiska beslutsfattare för att påverka politiska beslut, medan det ur ett bredare perspektiv handlar om organiserade försök att påverka det politiska beslutsfattandet genom såväl icke-offentliga direktkontakter som offentlig opinionsbildning i vid bemärkelse. I det senare fallet är det avgörande inte om lobbyismen sker genom direktkontakter eller inte, utan om kontakterna eller opinionsbildningen är organiserade och syftar till att påverka politiska beslut.<sup>97</sup>

Diskussionen om lobbyismens roll har ökat under senare år. Lobbyism i sig är dock inte något nytt fenomen. Att debatten intensifierats under senare år anses av bl.a. Möller (2010) hänga samman med att en övergripande förändring skett när det gäller styrelseskicket. Inom forskningen beskrivs en förskjutning från korporatism till pluralism, där just lobbyism kommit att spela en allt viktigare roll. I ett korporativt system hade vissa utvalda organiserade intressen en särställning genom att de i olika sammanhang gavs möjlighet att medverka i den offentliga beslutsprocessen. Korporatism kan sägas handla om ett bytesförhållande mellan staten och de berörda organisationerna. Mot att dessa organisationer, som hade monopol på att företräda en viss intressegrupp och därigenom med stor auktoritet också kunde företräda denna grupp, gavs inflytande över sina viktigaste frågor, fick staten legitimitet för politiken. Dessutom underlättades genomförandet av att organisationerna deltog i beslutsfattandet.<sup>98</sup>

I ett pluralistiskt samhälle är det inte längre staten som bestämmer vilka organisationer som ska ges tillträde och inflytande över den politiska dagordningen. I stället kommer andra, nya organisationer med en mer oberoende ställning gentemot den offentliga makten, att spela en större roll på bekostnad av mer traditionella intresseorganisationer. Samtidigt har formerna för samverkan och påverkan kommit att bli mer informella.

Sammantaget innebär detta att det inte bara är ett fåtal, av staten utvalda, intressen som har tillgång till beslutsfattare – vilket ur demokratisk synvinkel är en positiv utveckling. Men pluralismen

---

<sup>97</sup> Strömbäck (2010).

<sup>98</sup> Möller (2010).



öppnar också för lobbyism, ett begrepp som av många uppfattas som manipulation, otillbörlig påverkan och kanske t.o.m. mygel. Eftersom lobbyism också är något som kostar, riskerar tillgången till kapital att bli styrande för möjligheten till inflytande.

I Strömbäck (2010) har en antal personer intervjuats. Dessa personer har både varit utsatta för lobbying, t.ex. i en roll som statsekreterare, och sedan arbetat som lobbyister eller med opinionsbildning i olika intresseorganisationer. Enligt intervjuerna råder det ganska stor begreppslig osäkerhet om vad lobbyism egentligen är och omfattar, och hur lobbyism förhåller sig till angränsande begrepp som *public affairs*, *public relations* och opinionsbildning. Det är alltså inte bara i den allmänna debatten som lobbyism används på ett många gånger otydligt sätt, utan också bland personer som – beroende på hur begreppet definieras – själva arbetar med lobbyism. Delvis kan detta bero på att begreppet har ett amerikanskt och brittiskt ursprung, och att det finns betydande skillnader mellan hur lobbyism bedrivs i dessa länder och i EU respektive Sverige. Framför allt är det ovanligt att svenska företag och organisationer låter sig företrädas av lobbyister som agerar som advokater och talespersoner för dem. I Sverige företräder företag och organisationer i regel sig själva, och använder konsulter framför allt för rådgivning och stöd. Därmed skulle lobbyism få en delvis annan innebörd i Sverige.

#### 5.4.2 Omfattning och inriktning

Det finns i dag inga entydiga siffror kring vad lobbying kostar, men en uppskattning är att de största svenska PR-byråerna förra året sålde konsulttjänster för ca 1,6 miljarder kronor.<sup>99</sup> Det går inte heller att säga hur stor andel av den totala summan som används för att påverka offentliga institutioner, myndigheter och politiker. Nästan inga svenska PR-byråer redovisar vilka kunder och uppdrag de har. Branschorganisationen Precis har gjort en grov skattning om att ca 150 miljoner kronor läggs på att direkt påverka regeringens och riksdagens politiker och ca ytterligare 170 miljoner kronor läggs på mer allmän opinionsbildning.<sup>100</sup> Till detta kommer de resurser som olika företag, kommuner och landsting, intresse-

---

<sup>99</sup> Veckans Affärer, 14 april 2011.

<sup>100</sup> Veckans Affärer, 14 april 2011.

organisationer, fackförbund och myndigheter lägger på att försöka påverka och bilda opinion.

Möller (2010) har i en undersökning försökt kartlägga omfattningen på den lobbyism som riksdagsledamöterna utsätts för. I undersökningen definierades lobbyism som ". . . de situationer då du som ledamot blir kontaktad av exempelvis företag, kommuner eller organisationer, eller PR-konsulter som företräder sådana intressen".<sup>101</sup>

Undersökningen visar att 75 procent av riksdagsledamöterna blir kontaktade av lobbyister varje vecka. Huvudsakligen kontaktas riksdagsledamöterna inom ramen för arbetet i riksdagens utskott eller via partiets riksdagsgrupp. Studerar man hur riksdagsledamöterna kontaktas verkar personliga inbjudningar vara vanligast. Näst mest vanligt är telefonsamtal och spontana kontakter i riksdagen. Samtidigt uppger 70 procent att kontakterna även sker på annat sätt. Det är framför allt näringslivsorganisationer som kontaktar riksdagsledamöter. Men även företag, fackliga organisationer, kommuner och landsting samt PR-konsulter tar olika kontakter.

### 5.4.3 Övergång mellan politik och lobbyverksamhet

I tidigare avsnitt har vi redovisat rörligheten bland statsråd och statsekreterare. Bland dem som lämnat sina uppdrag under senare år har ca en femtedel gått till uppdrag inom det privata. I en artikel i *Veckans Affärer* från april 2011 redovisas en genomgång av ett antal personer som tidigare varit politiker och som nu arbetar som PR-konsulter eller rådgivare. Två tidigare statsekreterare från Reinfeldt-regeringen arbetar i dag på Halvarsson & Halvarsson. En tidigare socialdemokratisk samordningsminister och en tidigare pressekreterare (S) från Utrikesdepartementet arbetar som rådgivare respektive konsult på samma byrå. En tidigare riksdagsledamot och partisekreterare för moderaterna arbetar för Kreab. Även en tidigare stabschef i Regeringskansliet är konsult på Kreab. Samma firma har knutit till sig bl.a. en tidigare politisk sakkunnig (S) och en pressekreterare från S-riksdagskansli. Vår tidigare statsminister har haft uppdrag av JKL liksom en tidigare moderat försvarsminister. Såväl en tidigare kulturminister som en före detta folkpartistisk stabschef från Regeringskansliet jobbar på Spring-

---

<sup>101</sup> Möller (2010).

time. Även konsultbyråerna Diplomat och Prime har konsulter och rådgivare som tidigare arbetat som statssekreterare och politiskt sakkunniga. Listan på exempel kan göras lång.

Det finns också en rad exempel på personer som tidigare arbetat inom konsultbranschen och som i dag är statsråd eller statssekreterare. Enligt den genomgång som Veckans Affärer genomfört har fyra av de nuvarande statsråden ett förflutet inom olika PR-byråer. Fem av statssekreterarna har motsvarande bakgrund<sup>102</sup>.

Sammanfattningsvis finns en relativt stor rörlighet från PR-byråer och konsultföretag till politiken och vice versa.

Om detta ska anses vara ett problem handlar till viss del om hur man ser på lobbyism. Av Möller (2010) framgår att riksdagsledamöternas inställning till lobbyister överlag är ganska positiv. Inställningarna skiljer sig dock mellan partierna. Bland vänsterpartisterna anser tre av fyra att lobbyism hotar demokratin och bland miljöpartisterna är sex av tio av samma uppfattning. De borgerliga ledamöterna är genomgående mindre bekymrade över lobbyisternas negativa inverkan på demokratin, vilket särskilt gäller för de moderata ledamöterna.

#### 5.4.4 Brist på öppenhet

I dag redovisar lobbyorganisationer inte öppet vilka uppdrag och kunder de arbetar med. I jämförelse med andra branscher, t.ex. affärsjuridik, kan det vara svårt att få uppgifter om vem PR-byrån egentligen företräder. Slutenheten är ett problem i sig. Som framgått i kapitel 3 finns i t.ex. USA tydliga krav på att lobbyföretag och PR-konsulter ska registreras och öppet redovisa vilka kunder och intressen de företräder.

Samtidigt som flertalet riksdagsledamöter i Möllers undersökning var positiva till förekomst av lobbyism, ansåg ca hälften av dem att det kan behövas en lagstiftning som tvingar lobbyföretag att redovisa sina uppdrag. I sammanhanget kan också nämnas en SIFO-undersökning som PR-byrån Westander beställde 2009. Av resultatet framgår att 78 procent av svenskarna anser att riksdagen bör kräva att PR- och lobbyföretag öppet redovisar sina lobbying-uppdrag<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Veckans Affärer, 14 april 2011.

<sup>103</sup> Veckans Affärer, 14 april 2011.

Branschorganisationen Precis har tagit fram normer som presenteras på organisationens hemsida. Där framgår bl.a. följande:

”Ett PR-konsultföretag har inte någon allmän skyldighet att för utomstående berätta om sina uppdragsgivare eller uppdragens art. I en aktiv kontakt med tredje part i ett enskilt ärende - till exempel en journalist eller en beslutsfattare - bör dock PR-konsultföretaget på anmodan redovisa vem uppdragsgivaren är. I allmänt hållna underhandskontakter eller samtal - exempelvis för orientering i en viss fråga - har kommunikationskonsulten ingen skyldighet att berätta om sina uppdragsgivare.”<sup>104</sup>

När det gäller öppenhet och transparens kan konstateras att dessa krav är mycket lågt ställda. En jämförelse kan göras med företaget inom affärsjuridiken, där det finns strikta krav på att öppenhet om vilka intressen som företräds. Advokatens verksamhet är reglerad i 8 kap. rättegångsbalken, som hänvisar till stadgarna för Sveriges advokatsamfund och god advokatsed. I advokatsamfundets regler finns också tydliga riktlinjer för hur advokater ska agera för att undvika intressekonflikter och risker vid sidbyten. Även om uppdraget som lobbyist självklart inte i alla delar kan jämföras med affärsjuridiken kan ändå finnas anledning att överväga en tydligare reglering.

Lobbyorganisationer anses vara en del av demokratin och lobbying kan spela en viktig roll i den politiska beslutsprocessen. Därmed ökar också kraven på öppenhet kring vilka intressen man företräder.

Avslutningsvis kan sägas att det svenska systemet med remissförfarande och kommittéväsande gör att det finns ingångar till att påverka beslutsfattande vilket, om det fungerar väl, skulle tala för att omfattningen och 'behovet' av lobbyverksamhet är mindre i Sverige än i andra länder. Ibland hävdas att neddragningar inom utredningsväsendet och även Regeringskansliets begränsade utredningsverksamhet gör att beslutsfattare på olika nivåer har kommit att bli mer öppna för påtryckningar och kontakter utifrån. Om man inte har tillgång till egen analyskapacitet blir man mer mottaglig för argument och underlag som andra tagit fram. Detsamma gäller riksdagsledamöter som, i jämförelse med andra länder, har relativt begränsade egna resurser när det gäller framtagande av underlag mm. En fråga att diskutera kan därför vara vilken roll som intressegrupper ska ha i det politiska

---

<sup>104</sup> PRECIS (2008).

beslutsfattandet, och vilken strategi från statens sida som är lämplig för att säkerställa en demokratisk och jämlik process.<sup>105</sup>

## 5.5 Avslutande kommentarer

Sammanfattningsvis kan följande noteras från den mer övergripande redogörelse för statsanställdas rörlighet som redovisades i kapitel 2 och de observationer som redovisats i detta kapitel:

- Den årliga personalrörligheten bland statsanställda ligger relativt stabilt runt 11-12 procent, och merparten av den avser övergång till annan statlig myndighet.
- Rörligheten till kommuner och landsting har under de senaste decennierna varit både låg och stabil, medan rörligheten till privat sektor har varierat mer över åren.
- Rörligheten till privat sektor varierar också påtagligt mellan olika statliga verksamheter, där den föga förvånande är mest påtaglig inom de verksamheter som har betydande kontaktytor mot näringslivsverksamhet. Det är också inom dessa verksamheter som risken för den typ av rörlighetsproblem som diskuteras i denna rapport bör vara som störst.
- Rörligheten till privat sektor skiljer sig däremot inte nämnvärt mellan högre och lägre befattningar, även om cheferna vid de myndigheter som har högst rörlighet till privat sektor också tycks ha en större benägenhet att röra sig till privat sektor än andra inom samma myndighet.
- När det gäller statsråd och statssekreterare finns en inte obetydlig övergång till den privata sektorn.
- För myndigheterna ser problemen olika ut beroende på vilken verksamhet det handlar om. Mycket beror på långsiktigheten i besluten. Detta talar för mer skraddarsydda lösningar för skiktet under generaldirektörerna.
- Några av de nuvarande statsråden och statssekreterarna har en bakgrund från PR-byråer och konsultföretag. Det finns också ett relativt stort antal personer med politisk bakgrund som gått till konsultbranschen. Ett problem här kan vara bristen på öppenhet kring vilka kunder och intressen som företräds.

---

<sup>105</sup> För en diskussion se Naurin (2001).

Avslutningsvis kan framhållas att personalrörlighet i allmänhet inte är något som det finns anledning att begränsa. Ur ett övergripande perspektiv kan snarast den statliga personalrörligheten karakteriseras som för låg, i synnerhet då det gäller rörligheten till och från andra samhällssektorer. Sammanfattningsvis visar genomgången att övergångar mellan staten och det privata generellt inte är ett omfattande problem. Men i de fall där intressekonflikter uppstår kan det vara ett stort problem. För vissa befattningar och inom vissa områden kan det därför finnas anledning att införa restriktioner.

## 6 Nuvarande lagstiftning och regelverk på området

Syftet med detta kapitel är att klarlägga rättsläget i situationer när politiker och högre tjänstemän övergår från en offentlig anställning eller ett offentligt uppdrag till det privata näringslivet, eller i vissa fall tvärtom då personer inom det privata näringslivet får anställning i offentlig sektor. Det handlar primärt om personer i positioner där de har betydande kunskaper och insyn och som även har inflytande över underlydande tjänstemän och tillsynsobjekt. Vidare kan de ha goda nätverk och konfidentiella eller sekretessbelagda kunskaper som de erhållit i sin tjänsteutövning och som berör enskilda personer och företag.

Inledningsvis redovisas den rättsliga reglering som sätter ramarna för vad som är konfidentiellt eller sekretessbelagt i offentlig verksamhet. Sekretessplikten följer personen och gäller därmed anställda som övergår från det offentliga till det privata. Därefter diskuteras regleringen av konkurrensförbud och företags-hemligheter. Sedan berörs kort frågor om mut- och bestickningsbrott, jävsfrågor samt insiderbrott. I kapitlets analysdel granskas sedan lagstiftningens tillämpning på svängdörrssituationerna och avslutningsvis förs även diskussion om alternativa framtida rätts-politiska åtgärder.

### 6.1 Offentlighet och sekretess

Inom den offentliga sektorn råder som huvudregel öppenhet, genom offentlighetsprincipen. Den innefattar bl.a. att offentligt anställda åtnjuter yttrandefrihet enligt regeringsformen på de sätt som ingående reglerats i tryckfrihetsförordningen, TF och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL samt att allmänna handlingar som huvudregel är offentliga. Regleringstekniken innebär alltså att man

i lag reglerar *undantagen* till offentligheten, dvs. situationer vid vilka sekretess ska gälla. Utgångspunkten är att sekretessbestämmelserna ska utformas och tolkas strikt så att man inte åstadkommer mera sekretess än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett begränsningen.

Undantagen till sekretess är relativt omfattande. I offentlighets- och sekretesslagen OSL (2009:400) definieras en rad undantag till offentligheten som gäller till skydd för allmänna intressen såsom:

- rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer (15 kap),
- rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik (16 kap),
- myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn (17 kap),
- intresset av att förebygga eller beivra brott (18 kap),
- intresset att bevara djur- och växtarter (20 kap).

Förutom dessa bestämmelser finns en lång rad regler som syftar till att tillvarata enskilda personliga eller ekonomiska intressen.

Inledningsvis kan konstateras att yttrandefriheten för offentligt anställda endast kan begränsas genom lag och att avtal om tystnadspliktens omfattning mellan anställda och arbetsgivare inte har någon verkan för tystnadspliktens omfattning. Däremot kan ett avtal i vissa fall tydliggöra vad som gäller, vilket kan ha betydelse vid utdömmande av påföljder.<sup>106</sup>

Sekretessen gäller 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 en myndighet för uppgift om affärs- eller driftsförhållanden hos en affärsdrivande enhet där det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision (se närmare OSL 19:1). Likaså finns särskilt stadgat om sekretess för uppgifter som hänför sig till offentlig upphandling eller till transaktioner i vilket det offentliga är part (se OSL 19:3). Påföljderna för brott mot tystnadsplikten är framför allt straffsanktionen i Brottsbalken (BrB), där det bl.a. framgår att:

---

<sup>106</sup> Fahlbeck (2004), s. 51.



”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.”<sup>107</sup>

## 6.2 Lagen om företagshemligheter

Medan offentlighets- och sekretesslagen tillvaratar det allmänna offentlighetsintresset och skyddar konfidentiell information, syftar lagen om företagshemligheter (FHL) primärt till att skydda enskilds intresse av att hemlighålla information om affärs- och driftförhållanden i näringsidkarens rörelse vars röjande kan medföra skada i konkurrenshänseende. Informationen kan vara av vilket slag som helst (teknisk, kommersiell eller personlig), men det avgörande är att lagen endast skyddar privata och offentliga näringsidkare. Enskild verksamhet och myndighetsverksamhet som inte är av ekonomisk art faller utanför.

OSL anger ytterst området för sekretess på den offentliga sektorn (denna princip gällde även före OSL:s ikraftträdande<sup>108</sup>). Detta innebär att lagen om företagshemligheter inom den offentliga sektorn endast äger tillämpning på sekretessbelagd information som avses i OSL 19 kap.

Lagen om företagshemlighet reglerar s.k. obehöriga angrepp på sådana hemligheter (FHL § 2). Med ett obehörigt angrepp avses att någon i ond tro (dvs. med vetskap om att det är fråga om konfidentiell information) utnyttjar eller röjer en företagshemlighet.

Enligt FHL § 7 ska en arbetstagare 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 skadas som uppkommit genom förfarandet. Då förfarandet har ägt rum sedan anställningen upphört, utgår skadestånd endast om det finns synnerliga skäl.

Konkurrensklausuler regleras i avtalslagen. Med en konkurrensklausul förstås en föreskrift varigenom en anställd för att förebygga konkurrens förpliktat sig att ”. . . icke bedriva verksamhet av visst

<sup>107</sup> BrB 20:3 moment 1.

<sup>108</sup> Se Fahlbeck (2004), s. 57.

slag eller icke taga anställning hos någon som bedriver sådan verksamhet”.<sup>109</sup> Konkurrensklausuler är allmänt använda inom den privata sektorn. De innebär i praktiken ett slags karantänsordning för privatanställda med hög kompetens och företags specifikt kunnande.

Bakgrunden till dessa klausuler är att när en anställning avslutas, upphör i princip även arbetstagarens lojalitetsplikt mot arbetsgivaren. Det är då i princip fritt för den tidigare anställde att bedriva en verksamhet som konkurrerar med den tidigare arbetsgivarens. Den tidigare arbetsgivaren kan därför ha ett intresse av att genom avtal inskränka denna frihet. Detta sker genom en särskild överenskommelse vari arbetstagaren förbinder sig att efter anställningen under en viss tid avstå från att bedriva viss verksamhet eller ta anställning hos någon som bedriver med arbetsgivaren konkurrerande verksamhet. Dessa överenskommelser benämns alltså konkurrensklausuler. De kan vara utformade på olika sätt. De är ofta sanktionerade med en vitesbestämmelse. Avtalsvitet har karaktären av ett normerat skadestånd för att täcka den ekonomiska skada som ett brott mot konkurrensförbudet kan förorsaka för den tidigare arbetsgivaren. Samtidigt förväntas det ha en preventiv effekt på arbetstagare som överväger konkurrerande anställningar.

Möjligheten att ingå avtal innehållande konkurrensklausuler begränsas framför allt av 36 och 38 §§ i avtalslagen. Vid avgörande om en konkurrensklausul ska anses bindande eller ej görs en avvägning mellan å ena sidan vikten av det intresse arbetsgivaren önskar skydda, å andra sidan arbetstagarens intresse av att fritt kunna utnyttja sin arbetskraft. Vid bedömning av konkurrensklausulens skälighet har 1969 års arbetsmarknadsöverenskommelse<sup>110</sup> haft en stor betydelse. Överenskommelsen innefattar en rad begränsningar avseende hur omfattande klausulerna får vara. Nämnas kan att bindningstiden inte får överstiga 24 månader (i vissa fall 12 månader) och att arbetsgivaren bör visa ett betydande eller berättigat intresse av konkurrensklausulen för att denna ska anses befogad. Vidare har man i flera fall kunnat jämkat innehållet i klausuler som getts en vid omfattning. Det faktum att arbetstagaren erhåller en ekonomisk ersättning (lön eller motsvarande)

---

<sup>109</sup> Ds 2002:56, kap. 3.7.

<sup>110</sup> Överenskommelsen ingicks mellan SAF (arbetsgivarna) och SIF, SALF och CF (tjänstemannaorganisationerna).

under bindningstiden gör i allmänhet att konkurrensklausulerna ter sig mera acceptabla för domstolarna.<sup>111</sup>

### 6.3 Mut- och bestickningsbrott m.m.

Röjande av affärshemlighet eller annan sekretessbelagd information kan uppfylla olika brottsrekvisit i särskilda fall. Ett sådant förfarande kan tänkas utgöra trolöshet mot huvudman (BrB 10:5). Det innebär att gärningsmannen missbrukar sin förtroendeställning. Ansvar för mutbrott kan tänkas om en anställd med tillgång till sekretessbelagd information röjer denna mot ekonomisk ersättning eller annan otillbörlig belöning (BrB 20:2). På motsvarande sätt kan den som utlovar muta till anställd göra sig skyldig till bestickning (se BrB 17:7).

Insiderbrott föreligger om någon avslöjar information som kan påverka börsvärdet på företagets aktier. Brottsrekvisiten för insiderbrott är numera detaljreglerade i marknadsmissbrukslagen (lag 2005:377 om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument) och BrB.

Enligt marknadsmissbrukslagen ska den som har insiderinformation och som för egen eller någon annans räkning, genom handel på värdepappersmarknaden, förvärvar eller avyttrar sådana finansiella instrument som informationen rör dömas för insiderbrott till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som får insiderinformation och som med råd eller på annat sådant sätt föranleder någon annan att förvärva eller avyttra finansiella instrument som informationen rör genom handel på värdepappersmarknaden (se § 2).

Även om en person med tillgång till insiderinformation varken handlar själv eller föranleder någon annan att handla, kan denne göra sig skyldig till brott om han röjer informationen till någon annan. Brottet kallas *obehörigt röjande av insiderinformation* och påföljden är böter eller fängelse i högst sex månader. Tidigare krävdes att personen i fråga fått tillgång till informationen genom anställning, uppdrag eller annan befattning, som normalt innebär att han får kännedom om kurspåverkande omständigheter. Det kravet togs bort i marknadsmissbrukslagen 2005. Vem som än röjer insiderinformation kan därför göra sig skyldig till obehörigt röjande. Om röjandet sker exempelvis av en börsanalytiker som ett

<sup>111</sup> Se närmare Ds 2002:56.

normalt led i fullgörandet av tjänst, eller verksamhet är det dock inte straffbart.

## 6.4 Den rättsliga problematiken i svängdörren

Den ovan relaterade lagregleringen är tillämplig på offentligt anställda som tar anställning i privat sektor och FHL är tillämplig på person som övergår från privat till offentlig sektor. Allmänt taget kan konstateras att lagstiftningen endast ställer upp vissa allmänna ramar för svängdörrsproblematiken, men att den ger ringa vägledning för konkreta problemsituationer.

Det är vidare ett problem att lagstiftningen tar sikte på den statiska situationen att en person antingen är anställd i den privata sektorn eller verkar inom offentlig myndighet som tjänsteman eller uppdragstagare. Regelverket har inte utformats med tanke på övergångssituationerna och de särskilda problem som kan uppkomma då personer övergår från eller till höga positioner i offentlig sektor.

De första problemen kan uppstå i förhandlingssituationen då en privat arbetsgivare eller uppdragsgivare inleder förhandlingar med en tjänsteman eller politiker. I det läget uppstår utan tvekan en intressekonflikt om den aktuella personen fattar beslut eller handlägger ärenden som angår eller påverkar det ifrågavarande företaget. Denna problematik kan förvärras av att de förhandlande parterna inte vill att deras förhandlingar ska ges offentlighet, vilket ju kan ske om beslutsfattaren väljer att åberopa jäv i alla ärenden som kan tolkas som relevanta för den nya potentiella arbetsgivaren. Det står klart att en förhandlingssituation ofta kan föranleda jäv. I vissa fall kan den innebära att politikern/tjänstemannen helt och hållet bör avstå från att delta i behandlingen eller befatta sig med ett visst ansvarsområde.

På motsvarande sätt kan det uppstå vissa problem då en privatanställd person förhandlar om övergång till en myndighet som utövar kontroll eller tillsyn av det område inom vilket personens arbetsgivare är verksam. Det är viktigt att en sådan anställning innebär en total frigörelse från kopplingarna till företaget: Inga avtal eller optioner om återanställning eller utfästelser om bisyssleuppdrag får föreligga, lika litet som en tjänsteman kan ha kvar ägarintressen i ett sådant företag. Efter övergången till offentlig sektor kan även jäv föreligga under en längre period då ärenden, som kan påverka det aktuella företaget, behandlas.

Då övergången väl skett så blir den ovan refererade lagstiftningen tillämplig. Sålunda får en person som övergått från offentlig sektor naturligtvis inte röja sekretessbelagda uppgifter från sin tidigare arbetsgivare eller obehörigt utnyttja företags-hemligheter. Lagstiftningen ställer upp vissa begränsningar för hur den tidigare tjänstemannen eller politikern får utnyttja sina kunskaper. Därigenom är frågan i hög grad etisk; den enskilde personen måste vara noggrann med att följa höga krav på etik i den konfliktsituation som uppstår, då det ligger i den nya arbetsgivarens intressen att den anställda röjer eller utnyttjar konfidentiell information eller utnyttjar tidigare kontakter inom myndigheten för att åstadkomma önskade beslut eller förfaranden.

Problemet med svängdörrssituationen är i grunden att en person med avgörande information eller inflytande på beslutsfattande inom en myndighet, som har till uppgift att tillvarata allmänna intressen, övergår till att mot betalning/lön tillvarata enskilda intressen. Så länge det handlar om att privata aktörer önskar utnyttja den kunskap och de breda erfarenheter en högt uppsatt tjänsteman eller politiker har föreligger naturligtvis inga principiella problem. I en situation där det ligger i den nya arbetsgivarens intresse att få kunskap om sekretessbelagd kunskap eller om att utnyttja arbetstagarens kontaktnät uppstår däremot komplikationer.

Lagstiftningen utgår som huvudregel från att lojaliteten med den nya arbetsgivaren tar överhanden, att förpliktelser gentemot tidigare arbetsgivare är något exceptionellt och att deras omfattning ska tolkas strikt. Ett exempel på detta är FHL, som ju föreskriver att skada som uppstått som en följd av att en arbetstagare utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos arbets-givaren ska ersättas endast om det finns synnerliga skäl, då förfarandet ägt rum sedan anställningen upphört. Det förefaller klart att den här aktuella svängdörrssituationen kan utgöra ett tydligt exempel på situationer där synnerliga skäl kan anses föreligga. Detta framgår indirekt av lagens förarbeten där det betonas att synnerliga skäl kan föreligga, då arbetstagarens agerande i enskilda fall framstår som "utmanande eller klandervärt" och där arbetstagaren på ett "stötande sätt har missbrukat det förtroende som följer av anställningsförhållandet". Det finns alltså sanktioner att tillgå i BrB och FHL vid flagranta brott mot sekretess-förpliktelsen.

Problemet är dock att det finns en ganska bred gråzon där arbetstagaren kan tänkas utnyttja sina särskilda kunskaper i

förhållande till myndigheten på ett sätt som är svårt att rättsligt komma åt, annat än då klart sekretessbelagd information yppas för och utnyttjas av den nya arbetsgivaren. I själva verket är arbetstagaren föremål för dubbla lojaliteter: Å ena sidan bör sekretessförpliktelser och företagshemligheter respekteras, å andra sidan bör arbetstagaren vara lojal mot sin nya arbetsgivare och driva dennas intressen. Risken att lojaliteten mot den nya arbetsgivaren i en sådan situation går utöver vad som är förenligt med de förpliktelser den anställda har som tidigare opartisk tjänsteman är överhängande.

Problemen kan ta sig olika uttryck i skilda situationer. Om arbetstagaren anställs för lobby- och påverkning i förhållande till myndigheter och politiker finns en uppenbar risk för att kontakter, tacksamhetsskulder och intern information om ansvarsområden, tillvägagångssätt och strategier kan utnyttjas på ett sätt som framstår som otillbörligt i förhållande till andra, trots att det formellt inte innebär röjande av sekretessbelagd kunskap.

Såväl i detta exempel som i situationer där den nyanställde ska medverka i arbetsgivarens agerande i förhållande till en myndighet, utgörs problemet av det faktum att den nyanställde sitter på en ansenlig mängd kunskap vilken kan beskrivas som en speciell mix av offentligt tillgänglig, intern (men inte sekretessbelagd) och sekretessbelagd kunskap. Denna kunskap kan indirekt utnyttjas till den nya arbetsgivarens förmån utan att den sekretessbelagda kunskapen röjes för någon. Om en person förordar en viss strategi eller rekommenderar att arbetsgivaren ska handla på ett visst sätt kan detta förfarande delvis basera sig på sekretessbelagd kunskap utan att den anställda på något sätt behöver röja eller utnyttja kunskapen i lagens mening. I en sådan situation förefaller det ogörligt att leda i bevis att brott mot sekretessplikten skulle ha skett, trots att den anställdas goda råd exempelvis lett till att arbetsgivaren vunnit en offentlig anbudstävlan om ett större projekt som en konkurrent på motsvarande sätt gått miste om.

Inom privat sektor är konkurrensbegränsningsklausuler den vanliga metoden för arbetsgivare som vill skydda sig mot att deras anställda nyckelpersoner köps över till konkurrenten. Den offentliga sektorn konkurrerar sällan direkt med privata företag. Det är därför svårt att tänka sig att man allmänt skulle ta i bruk konkurrensklausuler inom offentlig sektor. En möjlighet som man kunde överväga är att ta i bruk någon form av konkurrensklausuler i förhållandet mellan övervakande myndighet och övervakade

företag. Här kunde man eventuellt se svängdörrsövergångar av höga tjänstemän hos övervakande myndighet som ett slags illojal konkurrens och införa något slag av karantänstid för sådana övergångar.

Det ter sig inte alldeles lätt att uttömmande beskriva de typsituationer där det är motiverat med en motsvarande karantänstid som den som uppstår som en följd av konkurrensklausulerna på den privata sektorn. Detta gör att en prövning i det enskilda fallet ter sig mer ändamålsenlig.

## 6.5 Avslutande kommentarer

Som framgår av ovan lyfts ofta till den svenska offentlighetsprincipen fram som ett skydd mot missbruk. Öppenhet och insyn inom förvaltningen förväntas garantera opartiskhet och saklighet.

Offentlighetsprincipens betydelse ska inte förringas. Principen är viktig och väl värd att både upprätthålla och förstärka. I detta sammanhang blir det dock också viktigt att uppmärksamma principens begränsningar. Den gäller framför allt allmänna handlingar. Samarbete och utbyte av erfarenheter, kunskaper och förmedlande av kontakter kan naturligtvis ske informellt utan att några formella handlingar upprättas. Offentlighetsprincipen har också en rad begränsningar som har särskild relevans i kontaktytan mellan privat och offentlig sektor: Den gäller t.ex. inte enskilda affärs- eller företagshemligheter, och inte heller särskild information som gäller företagsverksamhet och enskilda företag som t.ex. myndigheters verksamhet vid inspektioner, kontroller och annan tillsyn, eller det allmännas ekonomiska intresse. Listan på undantagen till handlingsoffentligheten är lång och omfattande. Vi menar därför att det inte är ett helt hållbart påstående att offentlighetsprincipen som sådan skulle erbjuda skydd mot missbruk i en svängdörrssituation där en tjänsteman i nyckelposition övergår till den privata sektorn. Det finns därför anledning se över möjligheterna att förbättra lagstiftning och anställningsvillkor m.m. för att stävja missbruk och öka allmänhetens förtroende för det allmänna.

Det står klart att det är fullt möjligt att i anställningsavtal eller -villkor för anställda tjänstemän i vissa positioner ta in klausuler som gäller förfarandet då de eventuellt väljer att ta anställning inom den privata sektorn. Sådana klausuler kan motiveras med vikten av

att förtroendet för den offentliga makten och dess opartiskhet bevaras, ett intresse som kan anses vara av vägande samhällelig karaktär.

På motsvarande sätt kan man vid anställning av personer som arbetat inom den privata sektorn ställa upp vissa krav som garanterar deras oberoende. De formella kraven på oberoende torde vara ganska självklara (inga bisysslor eller ägandeintressen), men man bör även undvika att sådana personer får övervakningsuppgifter i förhållande till sin tidigare arbetsgivare. Här handlar det om att utforma fungerande rutiner och tillvägagångsätt för detta inom den offentliga sektorn.

Då det gäller personer som övergår till en privat arbetsgivare kunde man redan då deras anställningsavtal ingås eller rekrytering sker till uppgiften inom offentlig sektor föreskriva en anmälningsskyldighet då förhandlingar om en dylik anställning förs eller den anställda fått ett anställningserbjudande. Anmälningsskyldigheten kan enligt norsk modell<sup>112</sup> utsträckas till att gälla anställningsavtal som ingås inom en viss tid, exempelvis ett år från det att anställningen eller uppdraget inom den offentliga sektorn upphörde. Vidare kan klausulen innebära en rätt för den offentliga makten att besluta om att försätta personen i karantän, dvs. uppskjuta tidpunkten då anställningsavtalet med den privata arbetsgivaren kan inledas. En rimlig längsta karantänstid kunde vara ett år från det att personens uppdrag eller anställning inom den offentliga myndigheten upphörde.

Det står klart att dylika klausuler endast kan införas för personer i vissa positioner. Inom politiken kanske statsråd och statssekreterare tillhör denna kategori, medan det på tjänstemannasidan handlar om anställda med speciella ansvars-, övervaknings- eller beslutsfattarroller.

Ett karantänssystem med de juridiska beståndsdelar som skisseras ovan skulle innebära betydande inskränkningar av den enskildes rätt att ta anställning och försörja sig genom arbete. Detta kan endast genomföras om den enskilde kompenseras för det inkomstbortfall som beslutet innebär, eller åtminstone erhåller en lön motsvarande den som utgick hos den tidigare arbetsgivaren. Detta innebär att systemet för att kunna genomföras för med sig kostnader. Dessa kostnader kan samtidigt medverka till att

---

<sup>112</sup> Den norska modellen finns beskriven i OECD (2010).



systemet utnyttjas på ett restriktivt och försiktigt sätt, och att begränsningar för den enskilde tydligt motiveras.

Systemet skulle således innefatta en prövning i två olika situationer. Då anställningsavtal eller motsvarande ingås bör avgöras om det finns skäl för en klausul om anmälningsskyldighet vid övergång till privat anställning, och skäl för en klausul om rätt för arbetsgivaren att för en begränsad tidsperiod föreskriva karantän. När sedan anmälning gjorts och den anställda står i begrepp att ingå anställningsavtal med en privat arbetsgivare sker en prövning av om karantänsoptionen ska användas. Kriterierna för beslutet bör vara klart fastställda på förhand. Huvudkriteriet måste gälla allmänhetens förtroende för det allmänna och att politiker och tjänstemän uppfattas som oförvitliga. När beslutat om eventuell karantän ska fattas beaktas den anställdes arbetsuppgifter och hur dessa förhåller sig till kunskap som personen tillägnat sig hos myndigheten. Om kunskaperna omfattar sekretessbelagd information som gäller den nya arbetsgivarens konkurrenter eller myndighetsintern kunskap som är av betydelse för arbetsgivaren är det befogat med en karantän.



## 7 Slutsatser och förslag

### 7.1 Övergripande slutsatser

Den offentliga sektorn har under de senaste decennierna utvecklat fler och närmare relationer med den privata sektorn. Alla tecken tyder på att utvecklingen i detta hänseende kommer att fortgå. Detta utbyte är i många delar positivt. Samtidigt kan det leda till en ökad risk för intressekonflikter av olika slag. Det gäller t.ex. när politiker eller tjänstemän inom det offentliga väljer att ta anställning inom företag eller intresseorganisationer. Det finns en risk för att olika befattningshavare frestas att ta ovidkommande hänsyn i sitt beslutsfattande mot löfte om välbetalda anställningar hos privata arbetsgivare. Det finns också en risk att känslig information, kunskap eller tidigare kontakter utnyttjas på ett sätt som står i strid med det allmännas intresse. Detta kan i sin tur medföra ekonomiska eller andra skador för samhället. Enbart miss-tanken om att detta sker kan påverka förtroendet för offentlig sektorerna särskilt i ljuset av att antalet problemsituationer rimligtvis kan förväntas öka i framtiden.

Även om det inte går att på förhand uppskatta problemets omfattning finns det skäl att överväga regler i förebyggande syfte. I Staffan Anderssons ESO-rapport från 1999 framhålls korrupsionens negativa effekter på den politiska legitimiteten som ett skäl för att bekämpa korrupsionen redan vid låga nivåer.<sup>113</sup> Det kan därför behövas regler och rutiner för att hantera rörligheten mellan sektorer.

Ett stort antal länder har uppmärksammat problemen med intressekonflikter förknippade med svängdörrarna. Flertalet OECD-länder har också försökt hantera problemen genom införandet av restriktioner i lagstiftning och uppförandekoder.

---

<sup>113</sup> Andersson (1999).

Den svenska hållningen har varit vacklande och lite aningslös. För Riksbankens direktion finns strikta regler som i princip innebär att ledamöterna inte kan ha några bisysslor alls och efter avslutad anställning försätts i karantän upp till ett år. På andra områden, där en otillbörlig påverkan skulle kunna ge liknande ekonomiska skador eller förtroendeskadorna, finns ingen reglering alls. Vid införandet av internationella konventioner inom korruptionsområdet har Sverige varit relativt snabbt att ratificera avtalen. När det gäller FN:s konvention mot korruption har hållningen samtidigt varit att svensk lagstiftning redan i utgångsläget är tillräcklig. Information om aktuella konventioner inom korruptionsområdet finns på Utrikesdepartementets hemsida. De etiska riktlinjer för statligt anställda som tagits fram behandlar bl.a. sekretesslagstiftningen, insiderlagen och lagen mot mutor och korruption. Frågan om hur erbjudanden från en presumtiv ny arbetsgivare ska hanteras berörs dock inte, vare sig där eller på annat håll. Den utredning om korruption som Statskontoret fått i uppdrag att genomföra, avser endast kommuner och landsting.

Lite hårddraget skulle den svenska inställningen kunna sammanfattas på följande sätt: Korruption är inte en inrikespolitisk fråga. I den utsträckning som frågan engagerar Sverige, handlar det framför allt om korruptionsbekämpning i andra länder. I den del som den ändå skulle kunna vara aktuell för Sverige så handlar det om problem i näringslivet, och skulle det till äventyrs avse offentlig sektor så handlar det om vad som sker i kommuner och landsting. I staten gäller det att vara uppmärksam på att inte bli bjuden på lunch eller ta emot mindre gåvor. Ett erbjudande om ett nytt, vävlönat jobb inom den sektor man är satt att reglera, upphandla av eller tillse, kan inte vara ett problem.

När det gäller restriktioner vid övergång har riksdagen vid några tillfällen påpekat att det kan finnas anledning för regeringen att pröva möjligheten att vidta lämpliga åtgärder, t.ex. en tidskarantän. Tre huvudsakliga motargument har framförts. För det första bedöms den lagstiftning som finns vara tillräcklig. För det andra sägs offentlighetsprincipen skapa ett samhällsklimat som generellt förebygger brott och felaktiga beteenden inom den offentliga förvaltningen. För det tredje innebär den svenska förvaltningsmodellen att myndigheterna själva beslutar om vilka riktlinjer som ska gälla internt.

Vi har i kapitel 6 gått igenom lagstiftningen och visat att den i huvudsak tar sikte på den statistiska 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 arbetstagaren föremål för dubbla lojaliteter: å ena sidan bör sekretessförpliktelser och företagshemligheter respekteras, å andra sidan bör arbetstagaren vara lojal mot den nya arbetsgivare och driva dennes intressen. Att klara den avvägningen är i dag helt upp till den enskilde. Ett problem är vidare att den kunskap den anställde besitter utgörs av en blandning av offentligt tillgänglig, intern (men inte sekretessbelagd) och sekretessbelagd information. Detta kan otvetydigt ge den nya arbetsgivaren en konkurrensfördel men innebär samtidigt att det är svårt att leda i bevis att det handlar om brott mot sekretesslagstiftningen.

Effekterna av offentlighetsprincipen på korrupta beteenden är inte helt klara. Öppenhet och transparens brukar i olika sammanhang allmänt framföras som ett viktigt medel för att motverka korruption. I en rapport från Quality of Government studerades det empiriska sambandet mellan öppenhet och korruption. Det finns en tydlig negativ samvariation. Men grad av öppenhet kan också hänga ihop med lagstiftning, rättsäkerhet, utbildningsnivå och utvecklingen av olika demokratiska institutioner. En slutsats i rapporten är att öppenhet inte självklart kan ses som fundamentalt för att förklara och reducera graden av korruption. Snarare ska vi se öppenhet som ett ytterligare instrument som är av betydelse, men som också uppvisar tydliga begränsningar i sin möjlighet att förklara och reducera graden av korruption.<sup>114</sup> Man måste också ta i beaktande den andra sidan av öppenhet. Krav på öppenhet kan resultera i att t.ex. olika beslut, överläggningar och överenskommelser inte dokumenteras just av den anledningen att de inte ska komma fram. Det är också skäl att påminna om att öppenheten till stor del är en illusion då vi talar om ekonomisk verksamhet inom den offentliga sektorn. Undantagen till offentlighetsprincipen är på goda grunder omfattande och detta faktum gör att det är viktigt att utveckla andra metoder för att preventivt påverka risken för missbruk eller illojala beteenden.

När det så gäller den svenska förvaltningsmodellen är det riktigt att myndigheterna själva beslutar om interna riktlinjer. I kapitel 5 finns exempel på hur några myndigheter försökt hantera

---

<sup>114</sup> Lindstedt (2005).

problematiken. Samtidigt kan man ställa frågan om inte staten borde ha en övergripande gemensam policy som kan formaliseras i ett allmänt ramverk, både för att ge ett lagstöd för åtgärder som kan behöva vidtas, och för att markera att detta är något som myndigheterna måste beakta. Vidare löser ju inte en delegering av frågeställningen till myndighetsnivån frågan om behovet av reglering av restriktioner för den högsta nivån, dvs. för statsråden, statssekreterarna och generaldirektörerna. En delegering löser inte heller statsmakterna från det avgörande och yttersta ansvaret för att frågan hanteras på ett ändamålsenligt sätt på myndighetsnivå.

## 7.2 Förslag till regelverk

I det följande ges ett övergripande förslag för hur en svensk reglering kan utformas. Viktiga inslag i en sådan bör vara:

- En generell möjlighet att utlösa en ettårig karantän för statsråd, statssekreterare och generaldirektörer.
- En lagreglering som tydliggör Arbetsgivarverkets möjlighet att på myndigheternas uppdrag ingå kollektivavtal om karantänsbestämmelser, och möjligheterna att ingå särskilda individuella överenskommelser för vissa nyckelpersoner.
- En fristående prövningsnämnd för statsråden
- En anmälningsskyldighet när man söker eller förhandlar om en anställning som kan innebära intressekonflikt.

Därutöver rekommenderas lobbyorganisationerna att tydligare redovisa vilka kunder och intressen de företräder.

## 7.3 Vilka bör omfattas av karantän?

En flexibel arbetsmarknad är viktig för en väl fungerande ekonomi och det är i grunden positivt med rörlighet mellan olika sektorer. Som framgått av rapporten är de statsanställdas personlrörlighet generellt sett inte oroväckande hög. Svängdörren mellan staten och det privata är inte heller ett generellt problem som berör alla statsanställda. Det handlar i stället om vissa höga positioner för vilka förtroendet ovillkorligen måste upprätthållas och ett antal funktioner på lägre nivåer där det kan finnas behov av specifika lösningar. Det är också viktigt att vara medveten om att denna typ

av restriktioner medför kostnader, såväl direkta som indirekta. Restriktioner för rörlighet bör därför riktas mot ett begränsat antal funktioner.

I sammanhanget är det angeläget att uppmärksamma vilka avgångsvillkor som gäller i dag för olika grupper. Restriktionerna bör utformas så att de uppfattas som skäliga. Det innebär bl.a. att det bör utgå ersättning under karantänsperioder och en naturlig utgångspunkt är att denna ersättning motsvarar den lön som personen i fråga hade under sitt uppdrag.

Som framgått i det föregående handlar det i grunden om att skydda staten och det allmänna mot två typer av skador: ekonomiska skada, t.ex. till följd av att konkurrensen blir satt ur spel genom att ovidkommande hänsyn tas vid beslutsfattande, eller genom förtroendskada. På många områden är insikten om detaljerade tekniska och ekonomiska förhållanden högst hos medarbetare på expert- och specialistfunktioner. Det kan innebära att risken för ekonomisk skada är större när det gäller övergångar för personer en bit ner i den formella hierarkin inom en myndighet. Risken för förtroendskador torde i allmänhet vara större på högre beslutsnivåer, dvs. när det gäller generaldirektörer, statsekreterare och statsråd. På den nivån är enbart misstanken om att de skulle blivit otillbörligt påverkade, skadligt för förtroendet. Detta talar för att restriktioner bör gälla generellt för de högsta beslutsfattarna. På lägre nivå bör det vara mer av individuella lösningar som riktar sig mot enskilda nyckelpersoner i organisationen.

Vilka funktioner bör då omfattas? En första fråga är hur man bör se på personer i politiska funktioner. En rimlig utgångspunkt är att restriktionerna bör riktas mot den exekutiva makten.<sup>115</sup>

#### *Statsråden*

För statsråd finns det i dag en relativt strikt reglering i grundlagen. Där anges att:

”Ett statsråd får 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.”<sup>116</sup>

<sup>115</sup> När det gäller riksdagsledamöter har de en annan roll, och generellt sett har man haft en ganska vid syn på vilka uppdrag riksdagens ledamöter kan ta.

<sup>116</sup> 6 kap. Regeringsformen.

Även om flertalet beslut fattas av regeringen som kollektivt, har ett statsråd ett stort inflytande över sitt ansvarsområde och får också insyn i och kunskap om förhållanden som, om de används felaktigt hos en ny arbetsgivare, kan skada det allmänna och påverka förtroendet för offentlig sektor. Regleringen i grundlagen bör ses som ett uttryck för hur angeläget riksdagen ansett det vara att upprätthålla förtroendet för ministrarna. Statsråd bör därför omfattas av restriktioner vid övergång till annan verksamhet.

Statsråd som lämnar sin post kan vara berättigade till inkomstgaranti eller avgångsvederlag för en period därefter.<sup>117</sup> För rätt till inkomstgaranti gäller att statsrådet ska ha varit statsråd under sammanlagt minst sex år eller ha varit statsråd och haft vissa andra anställningar<sup>118</sup> under sammanlagt minst sex år i följd. Ett statsråd som inte har rätt till inkomstgaranti får en avgångsersättning motsvarande statsrådslönen under ett år. Inkomstgarantier och avgångsvederlag avräknas mot annan inkomst.

#### *Statssekreterarna*

Statssekreterarnas villkor regleras bl.a. i statssekreteraröverenskommelsen 1994.<sup>119</sup> Överenskommelsen tillämpas både vid fullständiga regeringsskiften och då enstaka statsråd avgår. Berörda statssekreterare ska enligt överenskommelsen då begära sitt avsked.<sup>120</sup> Överenskommelsen gäller även för statssekreterare som entledigats utan att de själva begärt det. En statssekreterare som omedelbart före tillträdet haft en anställning som generaldirektör ska erbjudas ny anställning med motsvarande villkor när anställningen som statssekreterare upphör. Övriga statssekreterare har rätt till avgångsvederlag med ett belopp per månad som motsvarar lönen vid avgångstillfället under 24 månader. Om statssekreteraren vid avgången varit anställd kortare tid än 12 månader utbetalas dock avgångsvederlaget under högst 12 månader. Avgångsvederlaget räknas av mot annan inkomst och pension. Med tanke på statssekreterarnas centrala funktion i Regeringskansliet bör även denna grupp omfattas av möjlighet till restriktioner.

---

<sup>117</sup> Statsrådets avgångsvillkor regleras i förordningen om inkomstgaranti och tjänstepension för statsråd (AgVFS 2003:1 B 1), pensionsavtalet för arbetstagare hos staten m.fl. (PA03) och anslutande bestämmelser samt förordning (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning som tillämpas med vissa tillägg och undantag.

<sup>118</sup> Specificeras i förordning 2003:55.

<sup>119</sup> Skr 1994/95:225, bilaga.

<sup>120</sup> Det är tveksamt om detta är förenligt med lagen om offentlig anställning (LOA). Frågan har dock aldrig prövats.



*Generaldirektörer och motsvarande samt överdirektörer*

Villkoren för generaldirektörer och motsvarande bestäms bl.a. i lagen om offentlig anställning (LOA), 32 och 33 §.<sup>121</sup>

Villkoren för avgångsvederlag och inkomstgaranti innebär i huvudsak att en myndighetschef som efter minst sex års oavbruten chefsanställning inte erbjuds fortsatt anställning, och inte blir berättigad till inkomstgaranti, har rätt till avgångsvederlag. Avgångsvederlaget utgörs av den pensionsgrundande lönen i anställningen och betalas ut under 24 månader. Vederlaget ska minskas med inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete. En myndighetschef som har fyllt 55 år och inte erbjuds fortsatt anställning har rätt till inkomstgaranti i stället för avgångsvederlag om han eller hon har minst sex års oavbruten chefsanställning. En myndighetschef som har fyllt 62 år och har minst tolv års oavbruten chefsanställning kan avböja ett erbjudande om fortsatt anställning och får då rätt till inkomstgaranti. För hel inkomstgaranti krävs sammanlagt minst tolv års anställning som generaldirektör (eller motsvarande), statsråd och/eller statssekreterare. I sammanhanget kan nämnas att villkoren för myndighetschefer nyligen har utretts.<sup>122</sup>

En hel inkomstgaranti före 65 års ålder uppgår till 65 procent av medeltalet av de senaste fem basbeloppsuppräknade årslönerna till den del detta medeltal svarar mot högst 20 inkomstbastbelopp och därutöver 32,5 procent för lön mellan 20 och 30 basbelopp. För lön överstigande 30 basbelopp utges ingen inkomstgaranti. För den som inte har tolv års chefsanställning minskas inkomstgarantin med 0,625 procentenheter för varje helt kvartal som fattas upp till tolv år. Inkomstgarantin minskas dock aldrig med mer än 15

---

<sup>121</sup> Grundläggande bestämmelser om anställningsvillkoren för myndighetschefer finns vidare i avtalet om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. - det s.k. frikretsavtalet (Arbetsgivarverkets Cirkulär 2001:A 7). Avtalet tillämpas även på andra anställda, t.ex. överdirektörer som anställts av regeringen, länsöverdirektörer och länsråd samt på chefstjänstemännen i Regeringskansliet. Denna grupp av anställda brukar kallas regerings frikrets. Enligt 1 § i frikretsavtalet får regeringen besluta om tillämpningen av, eller avsteg från, gällande kollektivavtal om avlöningsförmåner m.m. för de i avtalet angivna anställningarna utan att följa bestämmelserna i ett antal paragrafer i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. En myndighetschef som är anställd för en bestämd tid omfattas inte av de trygghetsregler som gäller för andra arbetstagare i staten, t.ex. Trygghetsavtalet. Det finns därför sedan lång tid tillbaka bestämmelser om särskilda avgångs-förmåner för flertalet av cheferna. För generaldirektörer, landshövdingar och vissa andra myndighetschefer som anställs av regeringen med tidsbegränsade anställningar finns, utöver det statliga pensionsavtalet, särskilda regler om avgångsvederlag eller inkomstgaranti i förordningen (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning. Se Skr. 2009/10:43.

<sup>122</sup> Myndighetschefers villkor (SOU 2011:81).

procentenheter. Utbetalningarna från inkomstgarantin minskas vidare med inkomst av anställning eller annat förvärsarbete.

Det är inte svårt att se att generaldirektörer inom vissa verksamheter kan erbjudas anställningar i privat sektor som skulle kunna riskera att skada förtroendet. Vissa myndigheter - t.ex. inom försvarsområdet, det finansiella området eller läkemedelsområdet - kan antas var mer utsatta än andra. Det torde dock vara svårt att på förhand en gång för alla definiera vilka verksamheter som kan vara mer sårbara än andra. Det är därför rimligt att ha en generell karantänsklausul för samtliga generaldirektörer. Prövningen av om karantänbestämmelsen ska tillämpas eller inte bör ske individuellt och pragmatiskt. Rimligtvis är det i ett fåtal fall av alla avgångar som bestämmelsen skulle behöva åberopas.

#### *Under generaldirektörerna*

Överdirektörer tillsätts genom beslut av regeringen. Numera anställs överdirektörerna regelmässigt med en form av dubbelanställning. Det innebär att de får en anställning tills vidare som tjänsteman vid myndigheten och därutöver en anställning tills vidare, dock längst till en viss tidpunkt (oftast sex år första gången) som överdirektör. Det innebär att om de inte erbjuds fortsatt anställning som överdirektör har de kvar sin anställning som tjänsteman vid myndigheten. För överdirektörerna är det inte självklart att man behöver en generell karantänsklausul. Överdirektören har en tillsvidareanställning i myndigheten och har sex månaders uppsägningstid. Det bör i de flesta fall vara tillräckligt och myndighetschefen bör besluta hur denna tid ska användas. I de fall som sex månader anses för kort, bör individuella överenskommelser kunna träffas.

För övriga chefer och medarbetare bör mer skräddarsydda lösningar eftersträvas. Här handlar det om att identifiera vilka funktioner som kan vara utsatta för svängdörrsproblematik. Längden på en karantän måste anpassas till vilken typ av funktion det gäller, vilken befogenhet, kunskap och information som medarbetaren besitter och slutligen i vilket sammanhang verksamheten bedrivs. Det bör vara myndighetsledningens ansvar att utforma detta på ett sätt som balanserar den enskildes intresse å den ena sidan med behovet att säkra statens ekonomiska intressen och allmänhetens förtroende å den andra.

## 7.4 Hur ska restriktioner regleras och vem prövar?

En restriktion vid övergång från ett förtroendeuppdrag eller en statlig anställning till en annan uppdragsgivare bör utformas som en *option* om att utlösa en karantänsperiod. Det är sålunda inte frågan om en valmöjlighet för den anställde. Optionen bör ensidigt tillhöra den eller de som den förtroendevalde eller statligt anställde bär ansvarighet inför.<sup>123</sup>

För statsråd bör optionen om en karantän regleras i grundlagen. Detta är rimligt med tanke på att kraven på statsråden i övrigt regleras i regeringsformen. Om en sådan option ska utlösas bör prövas av ett etiskt råd under riksdagen på initiativ av statsministern. Motivet för detta är – förutom att kraven på statsråd regleras i grundlagen – att riksdagen kan utkräva ansvar gentemot ett enskilt statsråd genom misstroendeförklaring. En möjlighet är att en befintlig organisation under riksdagen får ett utökat uppdrag. Man kan i sammanhanget överväga om Statsrådsarvodesnämnden<sup>124</sup> skulle kunna ges ett sådant utökat ansvar.

Villkoren för statssekreterarna bör införas in i den flerpartiöverenskommelse som finns för denna krets. Samtidigt bör deras villkor regleras i LOA. En generell möjlighet till karantän för generaldirektörer regleras i LOA. Om en karantän ska utlösas i det enskilda fallet bör prövas av regeringen, eller det organ som regeringen delegerar frågan till, på initiativ av ansvarigt statsråd. Samma ordning bör gälla för generaldirektörer. För legitimiteten i systemet kan det vara en poäng att regeringen lägger denna typ av beslut på armlängds avstånd i ett fristående råd eller en nämnd. Ett alternativ som skulle kunna prövas är att lägga denna typ av beslut på Statens ansvarsnämnd.<sup>125</sup> En motsvarande ordning bör införas för högsta ledningen vid myndigheter under riksdagen såsom Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän.

När det gäller statsråd, statssekreterare och generaldirektörer finns ingen överklagandemöjlighet vid till- eller avsättning. Det torde därför inte finnas skäl för någon överklagandemöjlighet i fråga om behovet av att utlösa en karantän eller inte.

<sup>123</sup> Här används det lite ålderdomliga uttrycket ansvarighet för engelskans *accountability*.

<sup>124</sup> Nämnden beslutar om nivån på ministrarnas månadsarvoden, och vilken ersättning de ministrar som avgår ska få. Nämnden utses av riksdagen och utgörs av en ordförande och två ledamöter.

<sup>125</sup> Statens ansvarsnämnd prövar frågor som disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning, läkarundersökning eller avskedande när det gäller statligt anställda med högre befattningar, t.ex. myndighetschefer, domare och åklagare.

För skiktet under generaldirektörer bör det vara myndighetsledningens ansvar att överväga karantän. Detta ligger i linje med såväl myndighetsförordningen<sup>126</sup> som förordningen om intern styrning och kontroll (FISK). Enligt 4 § pkt 4 i myndighetsförordningen ska myndighetsledningen ”. . . säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt”. Enligt FISK:en ska en riskanalys göras för att identifiera omständigheter som utgör risk för att de krav som ställs på myndigheten inte ska kunna fullgöras med rimlig säkerhet. En del av en sådan analys kan vara att identifiera personer på myndigheten som, vid övergång till privat verksamhet, kan utgöra risk för ekonomisk skada eller förtroendeskada. Detta är skäl att införa en karantän.

Som redovisats i kapitel 5 har olika myndigheter i dag sökt olika lösningar. Det har också framkommit att det råder viss oklarhet kring vilka överenskommelser som går att göra på myndigheterna. Det kan därför vara lämpligt att i LOA tydliggöra Arbetsgivarverkets möjligheter att på myndigheternas uppdrag träffa kollektivavtal och att man sedan på loka nivå kan träffa individuella överenskommelser om karantänsklausuler.

I sammanhanget kan också övervägas om regeringen i myndighetsförordningen tydligare bör reglera ledningens ansvar för att säkerställa att intressekonflikter i samband med övergångar minimeras. En sådan bestämmelse innebär också att det blir naturligt att följa upp hur myndigheterna har hanterat frågan.

I vissa fall kan man lösa problemet genom en förlängd uppsägningstid. Det kan vara ett alternativ när t.ex. den kunskap och information som man önskar skydda relativt snabbt blir obsolet. En rimlig bortre gräns för detta tillvägagångssätt bör vara tre månader för medarbetare och sex månader, som redan gäller, för personer på chefsavtalet. Valet mellan förlängd uppsägningstid och karantän påverkas av att det under en uppsägningstid fortfarande finns en anställning som är förknippad med ett antal rättigheter och skyldigheter. Att hålla kvar personer med hjälp av en längre uppsägningstid kan för den enskilde innebära arbetsuppgifter som kan tyckas meningslösa, placering i ett annat rum, känslan av att man inte tillhör arbetsgemenskapen osv. Det kan upplevas som kränkande. En missnöjd medarbetare är inte bra för verksamheten och riskerar också att försvåra rekryteringen till myndigheten. Vid

---

<sup>126</sup> Myndighetsförordningen (2007:515) respektive förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

behov av längre övergångstider bör man därför vara tydlig med att det handlar om en karantän och teckna överenskommelser om detta.

För personer i skiktet under generaldirektör bör en överklagandemöjlighet finnas. En lämplig instans skulle kunna vara Statens överklagandenämnd<sup>127</sup>.

## 7.5 Anmälningsskyldighet

Enligt OECD:s vägledande principer ska en offentliganställd, i god tid, meddela sitt sökande eller förhandlande om anställning eller erbjudande om anställning som skulle kunna utgöra en intressekonflikt. Av de intervjuer som genomförts på myndigheterna framgår att det är en fråga som inte är helt enkel att hantera. Det kan vara oklart, även för medarbetaren, hur långt diskussionen har kommit, om man själv är intresserad och i så fall, om man verkligen kommer att bli erbjuden arbete. Det kan också upplevas som känsligt att man är öppen för andra anställningar och det kan finnas en rädsla för att detta, om den nya anställningen inte blir verklighet, kommer att leda till att man på något sätt missgynnas lönemässigt eller karriärmässigt på den gamla arbetsplatsen.

Trots avgränsningssvårigheterna så bör möjligheterna att införa en anmälningsskyldighet övervägas. Anmälningsskyldigheten bör gälla om man söker eller förhandlar om en anställning som skulle kunna innebära en intressekonflikt. Det är alltså inte fråga om en generell anmälningsplikt.

I detta sammanhang kan en jämförelse också göras med det förbud som sedan länge finns i 7 § LOA då det gäller förtroendeskadliga bisysslor.

”En arbetstagare får 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.”<sup>128</sup>

I Arbetsgivarverkets allmänna råd på området anges att ”. . . förbudet mot vissa bisysslor är betingat av de särskilda krav på integritet som den offentliga anställningen ställer på arbets-

<sup>127</sup> Statens överklagandenämnd prövar bl.a. överklaganden av statliga myndigheters anställningsbeslut.

<sup>128</sup> 7 § lag (1994:260) om offentlig anställning.

tagarna.”<sup>129</sup> Samma skäl kan givetvis anföras för en skyldighet att anmäla sökande eller förhandlande om en anställning som skulle kunna skapa en intressekonflikt. Och, även bisysslor – i synnerhet sådana som skulle kunna anses vara förtroendeskadliga – torde kunna vara ett känsligt område för en arbetstagare att diskutera med sin arbetsgivare.

Vi önskar understryka att detta förslag inte innebär att varje allmän diskussion om behov av ökad kompetens hos en privat aktör med en person från dess övervakande myndighet skall utlösa en anmälningsskyldighet, men att en offentliganställd i hög position måste informera sin arbetsgivare då korrekta förhandlingar om anställningsvillkor inleds. En sådan skyldighet föreligger indirekt redan idag, eftersom denna typ av förhandlingar även i regel är jävgrundande.

## 7.6 Sanktioner

Vi menar att man bör se allvarligt på situationer där offentliga tjänstemän utnyttjar sin maktposition och därtill hörande specialistkunskap för privat vinning genom att sälja till privata aktörer i strid mot nya karantäsregler. Det är därför 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 under denna period. Till de delar som restriktionerna regleras i lag bör sanktionerna utgöras av böter, åtminstone i fall av grova brott. Det innebär att för de högsta tjänsterna i staten, statsråd, statssekreterare och generaldirektör ska ett brott mot en utlöst karantän kunna beläggas med böter. För de karantäner som träffats genom lokala kollektivavtal och enskilda överenskommelser bör ett avtalsbrott vara förenat med vite. Storleken på böter och vite bör i teorin motsvara den skada som ett brott innebär för staten.

Även om syftet med konkurrensklausuler är annorlunda jämfört med en karantänsbestämmelse inom staten, kan en jämförelse ändå vara intressant när det gäller möjlighet till sanktioner. Vanligen kombineras konkurrensklausuler med vitesbestämmelser, eftersom det ofta är förknippat med stora svårigheter att vid överträdelser

---

<sup>129</sup> Arbetsgivarverket (2002).

exakt avgöra skadans storlek.<sup>130</sup> En skillnad i jämförelse med ersättning på skadeståndsgrund är att ersättningsbeloppet fastställs på förhand vid ett vite och det behövs därför ingen bevisning om skadans storlek eller uppkomst. Ett av vitesklausulens främsta syften, vilket kanske är än mer framträdande i kopplingen till konkurrensklausuler, är dess preventiva funktion. Vitet fungerar som ett påtryckningsmedel för att motparten inte ska bryta mot avtalet och fullgöra sina förpliktelser enligt kontraktet, vilket annars kan bli kostsamt.

Det finns inga regler om hur en klausul inte får utformas. Parterna kan själva avtala om storlek, ansvarsbegränsning och om de önskar att vitet ska verka. Vid en prövning i arbetsdomstolen kan klausulen dock bedömas som oskälig och komma att jämkas med stöd av 36 § Avtalslagen. Vid skälighetsbedömningen gör domstolen en helhetsbedömning, där de olika intressen som finns bakom avtalet analyseras. I samband med konkurrensklausul och vitesbestämmelse i anställningsavtal beaktar domstolen 1969 års överenskommelse. Arbetsdomstolen tycks vidare, i samband med anställningsavtal, beakta om en part är "svagare i avtalsförhållandet".

En till vitesklausulen närliggande skadeståndsreglering är de normerade skadestånden. I 1969 års överenskommelse (se kapitel 6) gällande konkurrensklausuler används begreppet normerat skadestånd:

"Normerat skadestånd bör sättas i rimlig relation till arbetstagarens lön. I allmänhet torde ett skadeståndsbelopp motsvarande sex genomsnittliga månadsinkomster utgöra tillräckligt skydd för konkurrensförbudet."<sup>131</sup>

Böter eller vite motsvarande sex månaders lön skulle kunna vara en rimlig nivå på sanktionen för brott mot karantänsbestämmelse.

När det gäller brott mot anmälningsskyldigheten kan man överväga lindrigare sanktioner med exempel från vad som gäller vid otillåten bisyssla, dvs. disciplinpåföljd i form av varning.

---

<sup>130</sup> För en genomgång, se Nilsson (2010).

<sup>131</sup> 1969 års överenskommelse refererad i Nilsson (2010).

## 7.7 Förutsägbarhet och transparens

Vid införande av restriktioner i samband med övergång är det viktigt att dessa är tydligt kommunicerade vid anställningens början. Det är också viktigt att processen vid ett utlösande av en karantänsbestämmelse är 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. I dag är det myndigheten Krus som har till uppgift att arbeta med offentligt etos. Det kan vara rimligt att ge myndigheten i uppdrag att utarbeta särskilda vägledningar för detta område.

Det är vidare angeläget att de beslut om utlösande av karantän som görs, kommuniceras öppet. Det kan t.ex. ske genom publicering på webben. Även eventuella brott mot karantän bör offentliggöras. Detta kan ha betydelse både i förebyggande syfte och för att få en så enhetlig tillämpning som möjligt.

Slutligen bör man inte underskatta signalvärdet av att införa restriktioner kring övergångar. En tydlig lagstiftning och reglering kommer sannolikt att synliggöra problematiken och ge stöd till myndigheternas arbete med att förebygga och hantera intressekonflikter. I själva verket tror vi att en sådan reglering kan främja myndighetsinterna – och i vissa fall externa – dialoger om hur känsliga övergångar av personal kan hanteras på ett smidigt sätt utan risk för missbruk.

## 7.8 Lobbyorganisationers öppenhet

Som framgått av avsnitt 5.4 finns ett antal exempel på personer som gått mellan politiska uppdrag och PR-byråer och vice versa. Hur stort det problemet ska anses vara beror till stor del på synen på lobbyverksamhet. Man kan konstatera att en rad andra länder har infört strikta regleringar inom området, regleringar som omfattar såväl karantänsbestämmelser som anmälningsskyldighet för det företag som bedriver lobbying.

En slutsats av den diskussion som förs är att slutenheten är ett problem i sig. Ett första steg är därför att branschen själv tar fram tydliga riktlinjer som uppmanar PR-byråer och konsultföretag att öppet redovisa vilka uppdrag och kunder man arbetar för och vilka intressen man företräder.



## 7.9 Kostnader av förslagen

De kostnader som kan uppstå till följd av förslagen är dels direkta, dels indirekta. De direkta kostnaderna beror på i vilken utsträckning som optionen om karantän kommer att behöva användas. Det beror också på vilka villkor som de berörda har i dag. De kostnader som redovisas nedan ska därför inte ses som exakta kalkyler, utan utgör mer ungefärliga uppskattningar utifrån vissa antaganden.

En första fråga är hur många som kommer att beröras. Om man början med generaldirektör och motsvarande myndighetsledningar kan man konstatera att ca 180 personer har lämnat ett uppdrag som generaldirektör eller motsvarande under perioden 2007-2011. Det motsvarar i snitt ca 35-40 personer per år. En genomgång av vart dessa personer tagit vägen indikerar att det skulle kunna handla om en handfull personer per år som skulle bli föremål för karantän. Om man antar en snittlön på 80 000 kronor i månaden för en generaldirektör så skulle bruttokostnaden inklusive lönekostnadspåslag för fem personer uppgå till ca 7 miljoner kronor per år. Kostnaden är delvis beroende på vilken alternativ ersättning de skulle haft.

När det gäller statsråd och statssekreterare kommer frågan om karantän i huvudsak att aktualiseras i samband med regerings-skiften och regeringsombildningar. Som framgått i kapitel 5 finns bland ministrar och statssekreterare en inte helt obetydlig rörlighet till privat sektor. Även här skulle sannolikt karantänen totalt handla om ett relativt begränsat antal fall. Om man antar att fem personer från denna grupp varje år skulle försättas i karantän skulle det handla om direkta bruttokostnader på mellan 7-10 miljoner kronor per år. Även här beror kostnaderna på hur alternativet sett ut. I dag har en statssekreterare som får lämna sin tjänst normalt ett avgångsvederlag i form av två årslöner om man inte får en ny anställning.

För skiktet under generaldirektörer är det ännu svårare att bedöma omfattningen. Som framgått av exemplen i kapitel 5, ser utmaningarna och lösningarna olika ut från olika verksamheter. En karantänsbestämmelse måste också utformas efter de förhållanden som råder för den specifika myndigheten. På vissa myndigheter kan det räcka med en förlängd uppsägningstid. På andra kan det behövas betydligt längre perioder av karantän. Rimligtvis kommer det dock för den enskilda myndigheten att vara ett relativt

begränsat antal personer som skulle bli föremål för längre karantänsperioder än 6 månader. Det skulle kunna gälla t.ex. försvaret och andra myndigheter som har långsiktiga upphandlingsplaner. Det är svårt att uppskatta antalet men om man som ett räkneexempel antar att det handlar om ett par procent av dem som går till privat sektor, skulle det handla om ett hundratal personer per år. Med en snittlön på 40 000 per månad och en genomsnittlig karantän på sex månader skulle bruttokostnaderna uppgå till runt 35 miljoner per år. Om det i stället handlar om 200 personer blir kostnader den dubbla. Detta bör ställas i relation till de statliga myndigheternas totala lönekostnader på ca 105 miljarder kronor per år. Därutöver kan det bli aktuellt med längre uppsägningstid för vissa anställda.

Ökade personalkostnader för det offentliga kan i någon mån motverkas av ökade inbesparingar genom att privata intressenter förhindras att göra förmånliga på specialkunskap baserade "klipp" på den offentliga sektorns bekostnad. Det är dock av naturliga skäl ogörligt att ge någon tillförlitlig kalkyl på volymen av sådana besparingar.

Utöver de direkta kostnaderna skulle karantänsbestämmelser, i alla fall på vissa områden, kunna försvåra rekryteringen. Här är det viktigt att det i tillämpning sker en rimlig avvägning mellan den enskildes intressen av att fritt söka sin utkomst och det allmännas intresse av att minimera risken för ekonomisk skada och upprätthålla förtroendet för staten. Karantänsbestämmelser och längre uppsägningstider skulle också kunna påverka villkoren, dvs. att arbetsgivaren skulle behöva höja lönerna för vissa grupper. Någon beräkning av detta har inte gjorts här. Kostnaderna för karantän bör rimligtvis bäras av myndigheterna själva, också för att säkerställa att det inte blir en onödigt restriktiv tillämpning av regelverket.

En klok hantering av restriktioner kring övergångar bör uppfattas som ett sätt att markera vikten av att de som arbetar i medborgarnas tjänst är och uppfattas som oförvitliga och betydelsefulla. Detta kan i sin tur faktiskt stärka statens attraktionskraft som arbetsgivare.

## Referenser

- Andersson, S. (1999), Hederlighetens pris - ESO-rapport om korruption, Ds 1999:62, Finansdepartementet.
- Arbetsgivareverket (2002), *Tema bisysslor*, AgV Cirk. 2002:A 8, Arbetsgivarverket.
- Avtal om regeringsbeslut om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. (AgV Cirk. 2001:A7).
- Bach, S. & G. Della Rocca (2000), *The Management Strategies of Public Service Employers in Europe*, *Industrial Relations Journal*, 31: 82-96
- bet. 2002/03:KU30, Konstitutionsutskottets granskningsbetänkande.
- bet. 2004/05:KU23, Konstitutionsutskottets betänkande.
- bet. 2006/07:JuU12, Justitieutskottets betänkande.
- Budgetpropositionerna för åren 2002-2012: prop. 2001/02:1, prop. 2002/03:1, prop. 2003/04:1, prop. 2004/05:1, prop. 2005/06:1, prop. 2006/07:1, prop. 2007/08:1, prop. 2008/09:1, prop. 2009/10:1, prop. 2010/11:1 och prop. 2011/12:1.
- Bull, T. & F. Sterzel (2010), *Regeringsformen. En kommentar*, SNS Förlag.
- Demmke, C. et al (2007), *Regulating Conflict 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*, Europeiska kommissionen.
- Ds 2002:56, *Hållfast arbetsrätt – för ett föränderligt arbetsliv*, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ds 2005:38, *Tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption*, Justitiedepartementet.
- EGT C 195, 25.6.1997, Europeiska unionens officiella tidning, 21.6.2005.

- EGT C 313, 23.10.1996, Europeiska unionens officiella tidning, 21.6.2005.
- Europarådet (2000), *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials*, Europarådet.
- Fahlbeck, R. (2004), *Lagen om skydd för företagshemligheter: en kommentar och rättsöversikter*, Norstedts Juridik.
- Fi2011/2882, *Uppdrag till Statskontoret att ta fram ett underlag för bedömning av förekomsten av korruption i kommuner och landsting*, Finansdepartementet.
- Finansdepartementet och Sveriges kommuner och landsting (2006), *Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda*, Finansdepartementet.
- Finansministeriet (2007), *Transfer of an Official to the Service of Another Employer*, Finansministeriet, Finland.
- FMV VL 16135:8587/2006, *Riktlinjer för resurskonsultanvändning 2006*, Försvarets materielverk.
- Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.
- Förordning (2003:55) om avgångsförmåner för vissa arbetstagare med statlig chefsanställning.
- Förordning om inkomstgaranti och tjänstepension för statsråd (AgVFS 2003:1 B 1).
- Försvarsstrukturutredningen (SOU 2011:26), Fritzes.
- GRECO (2007), *Second Evaluation Round: Compliance Report on Sweden*, GRECO Sekretariat, Europarådet.
- GRECO (2011), *The Fight Against Corruption – A Priority for the Council of Europe*, [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco), hämtad 2011-09-01.
- Hils, S. & S. Streb (2010), *Vom Staatsdiener zum Dienstleister? Veränderungen öffentlicher Beschäftigungssysteme in Deutschland, Grossbritannien, Frankreich und Schweden*. Transtate Working Paper 111, Universität Bremen.
- Ivarsson-Westerberg, A. (2010), *Maktavare i ministerns skugga*, Boréa.
- Konjunkturbarometern för den statliga sektorn – Sysselsättning och ekonomi hos de statliga myndigheterna – en uppdatering av prognosen för år 2008, AgV:s rapportserie 2008:1, Arbetsgivarverket.
- Kroos, D., S. Streb & S. Hils (2011), *Public Employment between Markets and Institutions. Competition and its Impact on Public Personnel Policies*, Industrielle Beziehungen.

- Krus (2010a), *En introduktion till Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, Krus.
- Krus (2010b), *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, Krus.
- Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.
- Lag (1994:260) om offentlig anställning.
- Lindstedt, C. (2005), *Öppenhet och korruption*, Quality of Government, Working Paper Series 2005:2, Göteborgs universitet.
- Lobbying Disclosure Act 1995, USA.*
- Moilanen, T. & A. Salminen (2007), *Comparative Study on the Public Service Ethics of the EU Member States*, Finansministeriet, Finland.
- motion 2004/05:K389 Karantänsregler för ministrar av Sven Gunnar Persson (KD).
- motion 2006/07:K334 Statsrådsuppdraget av Sven Gunnar Persson (KD).
- motion 2007/08:K278 Karantänsregler för politiker av Lennart Sacredeus (KD).
- motion 2009/10:K364 Karantän för ministrar av Agneta Berliner och Carl B Hamilton (FP).
- Myndighetschefers villkor (SOU 2011:81), Fritzes.
- Myndighetsförordningen (2007:515).
- Möller, T. (2010), *Röster räknas men resurser räknas inte: om lobbyism i den svenska riksdagen*, i Möller, T. & O. Ruin (red.), *En statsvetares olika sfärer. Uppsatser kring politik och förvaltning tillägnade Daniel Tarschys, Hjalmarson & Högberg.*
- Nilsson, C. (2010), *Gränserna för konkurrensklausulers giltighet vid anställning och företagsöverlåtelse - Om den nutida betydelsen av 1969 års överenskommelse*, Examensarbete 30 p i civilrätt, Stockholms universitet.
- Naurin, D. (2001), *Den demokratiska lobbyisten*, Boréa.
- PRECIS (2008), *Normer för Precis*, Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige, www.precis.se, hämtad 2011-11-15.
- OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD.
- Pensionsavtal för arbetstagare hos staten m.fl. (PA03).
- Public Citizen (2007), *Detailed Comparison of the Lobbying Laws and Ethics Rules Approved by the 110th Congress*, Public Citizen.

- prop. 2006/07:74 om Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption.
- Riksbanken 2005-09-29, *Fullmäktiges kommentar till Lars Heikenstens besked*, pressmeddelande 2005-09-29, Riksbanken.
- Riksbanken (2006), *Riksbankens etiska regler*, Dnr 2005-1270STA, Riksbanken.
- Riksbanken (2008), *Direktionsledamöternas sidouppdrag – principer*, Protokollsbilaga H Fullmäktiges protokoll 2008-02-08, § 9, Riksbanken.
- Rothstein, B. (2011), *The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*, The University of Chicago Press.
- Skr. 1994/95:225, Förmåner för statssekreterare vid regeringsskiftet.
- Skr. 1999/2000:150, Årsredovisning för staten 1999.
- Skr. 2009/10:43, Utnämningpolitiken.
- Sveriges statskalender, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, Fritzes.
- Strömbäck, J. (2010), *Lobbyismens problem och möjligheter – Perspektiv från dem som både lobbar och har blivit lobbade*, Precis.
- Sveriges syn på korruption,  
[www.regeringen.se/sb/d/4263/a/81898](http://www.regeringen.se/sb/d/4263/a/81898), hämtad 2011-12-05.
- The Revolving Door Working Group (2005), *A Matter of Trust: How the Revolving Door Undermines Public Confidence in Government – and what to do about it*, The Revolving Door Working Group.
- Transparency International (2008), *TI-Sveriges syn på politikens och offentliganställdas övergång till näringslivet*, pressmeddelande, Transparency International.
- Transparency International (2010a), *Regulating the Revolving Door*, Working Paper 2010:06, TI Secretariat, Transparency International.
- Transparency International (2010b), *TI Financial Report 2010*, Transparency International.
- Veckans Affärer 2011 04 14, *Special Politisk lobbying*.
- Vilhelmsson, R. & A. Lundgren (2009), *Den stora generationsväxlingen i statsförvaltningen – Framtida problem, behov och möjligheter*, AgV:s rapportserie 2009:1, Arbetsgivarverket.

Utrikesdepartementet (SÖ2007:44), *Förenta Nationernas konvention mot korruption. New York den 31 oktober 2003*, artikel 12, punkt 2. e, Utrikesdepartementet.

UNODC (2007), *Pilot Review Programme: Sweden – Review of the Implementation of Articles 5, 15, 16, 17, 25, 46 paragraphs 9 and 13, 52 and 53 of the United Nations Convention Against Corruption*, Förenta nationerna.





# Förteckning över tidigare rapporter till ESO

## 2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning
- Väggval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

## 2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.

- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

### 2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

### 2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

### 2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.

- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

### 2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

### 2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.

- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demo-grafiska utmaningar.

### 1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Med backspegeln som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

### 1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

*1994*

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetsmått.
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

*1993*

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

*1992*

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.

- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

#### 1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

#### 1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

*1989*

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring - citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

*1988*

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparingsteknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitet utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

*1987*

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.



- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

#### 1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetsutveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

#### 1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet - möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor - förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.

- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

#### 1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

#### 1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner - modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.

- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

*1982*

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.

