

2024-02-07

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för statlig arbetsgivarpolitik
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet (SOU 2023:45), Fi2023/02375

Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR) har följande synpunkter.

Inledande synpunkter

Det är angeläget att förhindra intressekonflikter för att bibehålla förtroendet för offentlig verksamhet.

Arbetet mot intressekonflikter bör dock i första hand bedrivas förebyggande i stället för genom ett brett införande av bestämmelser om övergångsrestriktioner. De nu aktuella förslagen innebär väsentliga försämringar för förbundens medlemmar. Förslagen bidrar inte till attraktiva arbetsplatser utan begränsar möjligheten till rörlighet mellan offentlig och privat sektor. Om restriktioner enligt de aktuella förslagen införs finns en risk att nyckelpersoner väljer bort anställning i offentlig sektor. Det gäller särskilt eftersom förslaget innebär att det blir upp till den enskilde arbetsgivaren att besluta om övergångsrestriktioner. Offentlig sektor har redan idag stora utmaningar när det gäller kompetensförsörjningen och behöver erbjuda bra arbetsmiljö och goda villkor för att kunna attrahera kvalificerade medarbetare.

Arbetsgivarna har dessutom tillräckligt med verktyg för att förhindra intressekonflikter. En anställd kan exempelvis sättas i karantän under uppsägningstiden. Utöver det finns lojalitetsplikt, disciplinansvar samt offentlighets- och sekretesslagen.

En utvärdering av restriktionslagen (kap. 7)

Restriktionstidens längd (7.5)

Det är positivt att utredningen inte föreslår någon förlängning av restriktionstiden i den delen.

Om behovet av sanktioner m. m. (7.7)

OFR delar utredningens bedömning att det inte finns behov av sanktioner. De föreslagna lagändringarna är redan ingripande för offentliganställda.

Vilka övriga personkretsar inom staten bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner? (kap. 8)

I den nuvarande restriktionslagen är kretsen som omfattas av lagen tydligt reglerad vilket bidrar till förutsägbarhet och rättssäkerhet. Den nu föreslagna regleringen är inte tydlig och förutsägbar (se mer om detta under kap. 10). Det är varken ändamålsenligt eller proportionerligt att som utredningen föreslår utöka kretsen till att i praktiken kunna omfatta alla som tar anställning i offentlig sektor. Om förslagen blir verklighet kan det komma att påverka kompetensförsörjningen inom statlig sektor på ett negativt sätt. Utöver det innebär övergångsrestriktioner kostnader som i slutändan kommer att finansieras av skattebetalarna, varför det är angeläget att dessa kostnader inte blir för omfattande.

En generell reglering om övergångsrestriktioner för anställda i offentlig sektor (kap. 10)

Förslaget innebär en betydande utvidgning av kretsen av arbetstagare som kan komma att omfattas av övergångsrestriktioner jämfört med vad som gäller idag. Det saknas utredning om omfattningen av intressekonflikter som motiverar att utöka personkretsen enligt förslaget.

När ska övergångsrestriktioner kunna meddelas? (10.4)

Kriterierna är för oprecist utformade för att kunna ligga till grund för en objektiv och rättssäker bedömning. Det blir särskilt problematiskt när det är den enskilda arbetsgivaren som ska göra prövningen.

Det kan inte sägas vara ändamålsenligt/proportionerligt att de förutsättningar som gäller för höga befattningar såsom statsråd/statssekreterare ska gälla för samtliga anställda inom offentlig sektor. Även om utredningen gör bedömningen att dessa regler främst kommer att tillämpas på vissa särskilda befattningar får arbetsgivaren med dessa förslag stor bestämmanderätt och kan i princip helt fritt bestämma vilka dessa regler ska tillämpas på.

Förslaget att övergångsrestriktioner ska kunna meddelas även om anställningen upphör av annan anledning än arbetstagarens egen uppsägning är anmärkningsvärt. Det försätter den anställde i en mycket utsatt position och möjligheterna att hitta en ny anställning försämras avsevärt. En möjlighet till rimlighetsavvägning bör finnas även här.

Arbetsgivaren ska avgöra vilka arbetstagare som ska omfattas av regleringen (kap.10.6)

OFR avstyrker förslaget. Arbetsgivaren ges en allt för stor beslutanderätt. Dessutom kan arbetsgivaren ha svårt att göra bedömningen vid anställningsavtalets ingående eftersom anställningens innehåll kan vara svårt att avgöra på förhand. Att i en generell reglering lämna det upp till enskild arbetsgivare att bestämma kretsen och meddela restriktioner skapar stort utrymme för godtycke. Det gäller hela den offentliga sektorn. Det finns exempelvis 290 kommuner och beslut om anställning fattas ofta långt ner i hierarkin, nära verksamheten.

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till vilka som bör omfattas av en reglering av övergångsrestriktioner. Av direktiven framgår att detta omfattar att med utgångspunkt från en kartläggning av omfattningen av övergångar identifiera befattningar och positioner i verksamheterna där en övergång till andra än offentliga verksamheter kan medföra risk för intressekonflikter utifrån. Det är en svår uppgift. Att lämna den uppgiften till exempelvis en verksamhetschef i en mindre kommun är inte ändamålsenligt, varken för berörda arbetstagare eller för det allmänna. Det finns en uppenbar risk att bedömningarna kommer att variera på ett sätt som inte är förutsägbart. Det finns en risk att enskilda arbetsgivare, kanske för att vara på den säkra sidan, tillämpar regelverket på en krets som vida överstiger vad som var tanken. Redan det faktum att man inte vet på förhand om en tjänst inom det offentliga kan förenas med övergångsrestriktioner, kan göra att man väljer att inte söka den. När det gäller kvalificerade tjänster skulle alltid den risken finnas inom offentlig verksamhet, särskilt om bedömningen lämnas till de enskilda arbetsgivarna. Det vore mycket olycklig, särskilt med tanke på utmaningarna med kompetensförsörjningen. Under alla omständigheter bör inte den viktiga frågan om att bestämma kretsen för en sådan reglering lämnas till de enskilda arbetsgivarna. Av utredningen framgår inte hur och på vilken nivå beslutet om övergångsrestriktioner ska fattas och vilka chefer som ska få befogenhet att fatta denna typ av beslut. Det hade varit önskvärt med ett klargörande i den delen.

Att behöva ta beslut vid varje anställning om restriktioner kan bli aktuella kommer också att öka den administrativa bördan för arbetsgivare i offentlig sektor.

När ska villkor i anställningsavtalet införas? (10.8)

Se vad som har framförts under 10.4. I betänkandet anges att övergångsrestriktioner bör komma i fråga för anställda med ledande positioner eller med tillgång till känslig information. I utredningen anges att det redan vid utlysningen av en anställning ska framgå att den kommer att vara förenad med villkor om övergångsrestriktioner och att villkoren ska vara en del av anställningsavtalet (s. 225). Prövningen av om restriktioner ska meddelas sker först senare då en övergång till ny anställning eller uppdrag utanför offentlig verksamhet inträffar.

Det är självklart att det måste vara tydligt och förutsägbart för en arbetstagare om den omfattas av bestämmelser om övergångsrestriktioner. Att det ska framgå av anställningsavtalet enligt det förslag som utredningen nu lägger uppfyller dock inte detta eftersom det inte innebär att man faktiskt kommer att omfattas av restriktioner. Det är ju en senare prövning som ska till.

Kommuner, regioner och kommunalförbund bestämmer om lagstiftningen ska tillämpas (kap 10.9)

OFR har tidigare framfört till utredningen att det är av vikt att förekomsten av intressekonflikter utreds innan en reglering om övergångsrestriktioner införs, särskilt inom den kommunala och regionala verksamheten. När det gäller den bakgrundsinformation som OFR efterfrågat tidigare saknas uppgifter om hur ofta det förekommer intressekonflikter vid övergångarna. Det är förståeligt att en sådan utredning är svår att genomföra, men samtidigt behöver en risk för intressekonflikter inte per automatik innebära att sådana faktiskt förekommer. Med andra ord saknas underlag för att kunna konstatera att det finns ett behov att införa sådana omfattande restriktioner som utredningen föreslår.

Som redan har framförts är kompetensförsörjningen en gigantisk utmaning för kommun- och regionsektorn. Det förekommer att arbetstagare med hög kompetensnivå tar ett första jobb inom kommun och region för erfarenhetens skull. Många blir kvar i sektorn i många år. Om restriktioner införs finns en risk för att dessa nyckelpersoner väljer bort anställning i offentlig sektor. Behovet bör med hänsyn till detta vara tydligt utrett, också hur behovet förhåller sig till möjligheterna att reglera riskerna genom lojalitetsplikten, regler om jäv, sekretesslagstiftningen (inte minst upphandlingssekretessen) m. m.

Ett beslut om restriktioner ska meddelas av arbetsgivaren (10.11)

Förslaget avstyrks. Det innebär en ingripande åtgärd för den enskilda arbetstagaren och den enda möjligheten att få till stånd en oberoende prövning är genom att väcka talan.

Ett beslut om övergångsrestriktioner ska inte kunna bli föremål för förhandlingar (10.12)

Förslaget belyser ytterligare arbetsgivarens långtgående beslutanderätt, på bekostnad av arbetstagarens inflytande. En förhandlingsskyldighet inför beslut skulle visserligen innebära en förlängning av processen, men det är av vikt att en eventuell reglering tillämpas på ett så transparent och rättssäkert sätt som möjligt. Det är därför värt att påpeka vikten av dialog och samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarpart om rutiner vid beslut om övergångsrestriktioner, t.ex. om rutiner för anmälan om övergång. Detta gäller även om bestämmelserna i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet inte kommer att tillämpas när det gäller själva beslutet i det enskilda fallet. För att säkerställa en så transparent och rättssäker ordning som möjligt föreslår OFR även att den fackliga organisationen alltid ska informeras av arbetsgivaren när den för in bestämmelser om restriktioner i anställningsavtalen/anställningsbesluten.

Det bör även övervägas att införa en ordning i restriktionslagen motsvarande den som finns i 30 § lag (1982:80) om anställningsskydd. Det vill säga att en arbetsgivare som avser att meddela ett betungande beslut om övergångsrestriktioner ska underrätta arbetstagaren och den lokala arbetstagarorganisationen om detta i förväg. Arbetstagaren och den lokala arbetstagarorganisationen som arbetstagaren tillhör har då också rätt till överläggning med arbetsgivaren om de tänkta övergångsrestriktionerna. Om överläggning har begärts får arbetsgivaren inte fatta beslut förrän överläggningen har avslutats. En sådan ordning skulle säkerställa att arbetstagarna får en möjlighet till insyn och påverkan i en i övrigt väldigt ingripande reglering. Förfarandet skulle eventuellt kunna innebära en viss fördröjning av processen, men det är den enskilde arbetstagaren som i samråd med sin fackliga organisation avgör om den vill begära en överläggning. Den arbetsgivare som avser att fatta ett beslut om att övergångsrestriktioner inte ska meddelas behöver enligt den tänkta ordningen inte heller underrätta om detta utan kan stanna vid att meddela ett icke betungande beslut.

Restriktionstidens längd (10.13)

OFR avstyrker utredningens förslag att övergångsrestriktion ska kunna meddelas arbetstagare vid Forsvarsdepartementet eller vid en myndighet inom försvarsområdet i som längst tolv månader. Utredningen framför på sidan 237 att de ser skäl för att restriktioner ska kunna, när behov föreligger, meddelas under en längre period än sex månader när arbetstagare inom försvarsområdet övergår till försvars- och säkerhetsindustrin.

Enligt OFRs uppfattning bör det vara tillräckligt med en för arbetstagaren mindre ingripande lösning, nämligen att endast ämnesrestriktion får meddelas för längre tid än sex månader. OFR föreslår därför att det i en eventuellt kommande författning ska framgå att det endast är ämnesrestriktion som får meddelas för längre tid än 6 månader.

Om anmälan och anmälningsskyldighet (10.14)

Förslaget innebär att en arbetstagare som eventuellt avser att lämna sin anställning måste anmäla det till sin arbetsgivare. Det är en ordning som inte gäller för anställda i andra sektorer på arbetsmarknaden. Om arbetsgivaren kommer fram till att övergångsrestriktioner ska meddelas och den anställde väljer att stanna kvar i sin nuvarande anställning kan det påverka den anställde negativt. Den omständigheten att det är arbetsgivaren som avgör när en anmälan är fullständig och på vilket sätt den kan göras riskerar att leda till att prövningen i praktiken tar längre tid än tre veckor. Risken finns att tidsutdräkten leder till att arbetstagaren går miste om den tilltänkta anställningen även om övergångsrestriktioner till sist inte meddelas.

Det kan vara befogat att göra en jämförelse med situationen på privat sektor gällande konkurrensklausuler i anställningsavtalen. Det finns sedan länge tillbaka en problematik med att arbetsgivarna alltför ofta kräver att de anställda ska omfattas av sådana klausuler, även där det inte finns skäl för det med hänsyn till ställning och arbetsuppgifter. Det styrker uppfattningen att det finns en risk för att arbetsgivaren tillämpar regelverket på en alltför vid krets.

Av detta avsnitt framgår att den enskilde arbetstagaren de facto inte kommer att veta på förhand om restriktioner kommer att meddelas eller inte. Eftersom arbetsgivaren ska göra en prövning när arbetstagaren faktiskt ska övergå finns det också en risk att arbetsgivaren "för säkerhets skull" kommer att skriva ned detta i anställningsavtalet för att försäkra sig om att kunna meddela restriktioner vid ett senare tillfälle.

Grupplivsförsäkring och tjänstepensionsförmåner (10.15.6)

Detta ser vi som en förutsättning för att restriktioner över huvud taget ska kunna meddelas. SGI-skydd är en självklarhet. Om övergångsrestriktioner ska regleras i författning menar vi att det av författningen även ska framgå att tjänstepensions-, grupplivsförmåner och andra förmåner enligt kollektivavtal ska bestå under restriktionstiden. Att bara reglera restriktionen gör att arbetsgivaren sitter med "trumf" i och med att regeln finns på plats. Incitamentet för arbetsgivarparten att möta arbetstagarorganisationen i en förhandlingsuppgörelse om ändringar i form av tillägg till kollektivavtalen är liten. Det är svårt att komma på någon författningsreglerad försämring för arbetstagarna som har kompenserats av de offentliga arbetsgivarna utan krav på betalning i form av andra villkorsförsämringar. Med en generell regel om att samtliga anställningsvillkor består under restriktionstiden kan det överlåtas till parterna att förhandla om eventuella begränsningar av villkor. Rätt till ersättning kan dock inte i samtliga fall anses vara en tillräcklig kompensation. Det finns en stor risk att den nya anställningen kommer att hinna tillsättas av någon annan innan restriktionerna har upphört. Kunskaper förhindras att användas där de behövs. Ett sådant här system – om det införs i stor skala – befarar vi kommer att få allvarliga konsekvenser för möjligheten att rekrytera personal.

Yttrandet är beslutat av OFRs ordförande Lars Fresker efter inhämtande av synpunkter från OFRs medlemsförbund.

Lars Fresker

Ordförande

Offentliganställdas Förhandlingsråd