

2024-02-06

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för statlig arbetsgivarpolitik

Magnus Lundberg
079-00 63 412
magnus.lundberg@tco.se

Remissyttrande över betänkandet Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet, SOU 2023:45

Fi2023/02375

Tjänstemännens centralorganisation, TCO, har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet*, SOU 2023:45. TCO lämnar kommentarer och synpunkter på de förslag eller konsekvenser av förslaget som är av särskilt intresse för TCO. TCO:s svar bygger i stor utsträckning på det remissvar som avgivits av de statliga förbundsområdena inom Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR/S,P,O).

Inledning/övergripande synpunkter

Stat, kommun, region och kommunalförbund bör vara attraktiva arbetsgivare med konkurrenskraftiga löner. Att arbeta inom den offentliga sektorn bör vara ett fördelaktigt karriärsväl där anställda har goda villkor, en bra arbetsmiljö och tillgång till attraktiva karriärvägar. Samtidigt har offentliganställda värdefull kompetens och kunskap vilket gör dem attraktiva även utanför den offentliga sektorn. Att offentliganställda lämnar sina anställningar för privat sektor är därför i princip oundvikligt och det är viktigt att förhindra potentiella intressekonflikter vid en sådan övergång.

TCO är kritiskt till utredningens förslag om övergångsrestriktioner för offentliganställda. Det är av yttersta vikt att värna anställdas möjligheter till rörlighet då detta gynnar hela arbetsmarknaden. Jämfört med dagens regelverk som endast omfattar högre befattningar såsom statsråd och statssekreterare är förslaget långtgående och oproportionerligt. För att en offentlig anställning ska fortsätta att vara attraktivt är det viktigt att motverka överdrivna begränsningar. Således är en stor brist i utredningen att den inte i första hand tittar på hur potentiella intressekonflikter skulle kunna förebyggas, snarare än att enbart fokusera på att införa begränsningar.

Om regeringen går vidare med förslaget är det dock viktigt att följande synpunkter beaktas. TCO anser att betänkandets förslag är

alldeles för långtgående då utredningen inte begränsar den personkrets som ska omfattas av övergångsrestriktioner. På samma gång lyckas inte utredningen att vara tillräcklig specifik i sina föreslagna kriterier för när det är lämpligt att applicera övergångsrestriktioner. Det ger ett alldeles för brett tolkningsutrymme för när regelverket kan/ska tillämpas och kan i princip innebära att övergångsrestriktioner införs för samtliga offentliganställda. Det gör att förslaget varken är förutsägbart, tydligt eller rättssäkert.

Vi ser också att förslaget i betänkandet ger en alldeles för omfattande och ensidig beslutanderätt till enskilda arbetsgivare. Många offentliganställda har komplexa roller och har tillgång till mycket information vilket gör beslut om övergångsrestriktioner komplicerade. Vi anser att om inte ens utredningen lyckas specificera vilken personkrets som ska begränsas av övergångsrestriktioner är det osannolikt att enskilda arbetsgivare kan utföra uppgiften. I teorin skulle en arbetsgivare med de föreslagna bestämmelserna kunna besluta att samtliga anställda ska omfattas av regleringen. Det finns även en risk att arbetsgivarna inte tillämpar regelverket på ett enhetligt sätt vilket skulle medföra stora skillnader mellan arbetsplatserna.

I grunden är betänkandes förslag uppbyggt på ett sådant sätt som innebär att arbetstagarens ställning försämras. På individnivå kommer regelverket att skapa inlåsnings effekter, eftersom det skapar osäkerhet om huruvida en övergång till en arbetsgivare utanför den offentliga sektorn ens är möjlig. Förslaget lämnar inget eller ytterst begränsat utrymme för parterna att involveras i beslut om att meddela en arbetstagare en övergångsrestriktion eftersom utredningen anser att lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) inte ska tillämpas och att många av förslagen ger arbetsgivaren en långtgående beslutanderätt. Därtill är det värt att poängtera att det idag redan finns befintliga regler såsom lojalitetsplikten, sekretesslagstiftning och företagshemlighetslagen som på olika sätt motverkar intressekonflikter.

Förslaget riskerar vidare att underminera värdet av offentliga anställningar. Enligt förslaget ska regleringen endast tillämpas på individer som innehar en offentlig anställning. Uppdragstagare, t.ex. konsulter omfattas därmed inte av ett liknande regelverk trots att det finns uppdragstagare som för närvarande har långa och omfattande uppdrag. Det är viktigt att poängtera att en offentligt anställd arbetar på medborgarnas uppdrag medan konsulter i första hand har lojalitetsplikt gentemot sin arbetsgivare. Det är anmärkningsvärt att konsulter inte ska omfattas av några begränsningar trots att de kan ha liknande arbetsuppgifter och kan få tillgång till samma information som en offentligt anställd. Denna skillnad riskerar att

leda till att fler avstår från en offentlig anställning till förmån för andra anlitandeformer.

Om regeringen avser att gå vidare med förslaget uppmanar TCO slutligen regeringen att överväga om den föreslagna lagstiftningen (i alla fall delvis) kan göras semidispositiv för att underlätta den praktiska hanteringen av många av de frågor som uppkommer med anledning av förslaget.

Sammanfattningsvis anser TCO att utredningens förslag är både mycket ingripande på individnivå och kan leda till oproportionerliga effekter. Förslagen saknar ett arbetstagarperspektiv och riskerar att bli ett hinder för statens fortsatta kompetensförsörjning och för rörligheten på arbetsmarknaden. **Mot bakgrund av det ovan anförda kan inte TCO tillstyrka förslaget i sin nuvarande utformning.**

7.5 Restriktionstidens längd

Då tolv månader i sammanhanget redan är en lång tid instämmer TCO i utredningens bedömning och är positiva till att någon förlängning av restriktionstiden inte föreslås i denna del.

7.7 Om behovet av sanktioner m.m.

TCO delar utredningens bedömning om att det inte föreligger något behov av sanktioner.

7.9 Information om regleringen och dess tillämpning

Lättillgänglig information om innehållet i bestämmelserna om övergångsrestriktioner och om Karensnämndens beslut är av vikt för att säkerställa en förståelse och efterlevnad av regelverket. TCO delar utredningens bedömning i denna del.

8.1 Övriga arbetstagare inom staten

I den nuvarande restriktionslagen är kretsen som omfattas av lagen tydligt reglerad vilket bidrar till förutsägbarhet och rättssäkerhet. Det är varken ändamålsenligt eller proportionerligt att som i förslaget vidga kretsen till att i praktiken kunna omfatta alla som har eller tar anställning i offentlig sektor. De förslag som nu presenteras innebär en mycket stor utvidgning av kretsen av arbetstagare som kan komma att omfattas av övergångsrestriktioner och den föreslagna regleringen är inte tydlig och förutsägbar. Om förslagen blir verklighet kan det allvarligt komma att påverka kompetensförsörjningen inom statlig sektor på ett negativt sätt.

Därtill kan tilläggas att övergångsrestriktioner innebär kostnader som i slutändan kommer att finansieras av skattebetalarna, varför det är angeläget att dessa kostnader inte blir för omfattande. TCO avstyrker därför förslaget.

9.4 Arbetstagare i kommunal verksamhet

Med motsvarande resonemang som under 8.1 avstyrker TCO förslaget. Om utredningens förslag genomförs finns det vidare en risk för att olika kommuner och regioner kommer att ha olika syn på övergångar till privat sektor, om lagen ska tillämpas och i så fall vilka tjänster som ska omfattas av restriktioner, då utredningen i 10.9 föreslår att en kommun, en region eller ett kommunalförbund ska få besluta att lagstiftningen om övergångsrestriktioner ska tillämpas i verksamheten. Detta kommer leda till en ordning där lagens tillämplighet kommer att ha stora variationer mellan kommuner och regioner inbördes vilket inte kan anses vara lämpligt ur ett förutsebarhetsperspektiv. Vidare kan en ordning där tillämpligheten av en lag blir en fråga för lokala politiska beslut snarare riskera att motverka förslagets syfte, alltså ett ökat förtroende för offentlig verksamhet.

10.3 En prövning bör göras i det enskilda ärendet

En tydlig och förutsägbar reglering av övergångsrestriktioner är av största vikt för att motverka negativa effekter som exempelvis kompetensförsörjningsbrist. För det fall utredningens förslag genomförs instämmer TCO visserligen i utredningens bedömning att en prövning bör ske i det enskilda fallet i stället för att förbud ska kunna meddelas på förhand utan sådan prövning, men TCO har synpunkter på regleringens utformning (se nedan).

10.4 När ska övergångsrestriktioner kunna meddelas?

TCO anser att de tre alternativa kriterierna

- ekonomisk skada för offentlig verksamhet,
- otillbörlig fördel för någon enskild, eller
- att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

inte är tillräckligt preciserade för att garantera en objektiv och rättssäker ordning. Det är särskilt problematiskt då det enligt förslaget är den enskilda arbetsgivaren som ska göra bedömningen i stället för exempelvis en nämnd. Det finns en uppenbar risk för att prövningen kommer att bli godtycklig och att den enskilda arbetsgivaren gör en alltför vid bedömning av när det föreligger en risk.

10.6 Arbetsgivaren ska avgöra vilka arbetstagare som ska omfattas av regleringen

TCO avstyrker förslaget, då den enskilde arbetsgivaren ges för stort skönsmässigt bedömningsutrymme med tillhörande beslutanderätt. I utredningens uppdrag ingick att ta ställning till vilka som borde omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner. I direktiven angavs att detta skulle göras genom att kartlägga omfattningen av övergångar och på så sätt identifiera befattningar och positioner i verksamheter där en övergång kan medföra risk för intressekonflikter. Det är en svår uppgift som utredningen nu i stället överlämnar till den enskilde arbetsgivaren. Det finns en risk för en godtycklig bedömning och att den enskilde arbetsgivaren, ibland kanske bara för att vara på den säkra sidan, tillämpar regelverket på en alltför vid krets. På privat sektor finns det sedan tidigare en problematik med att arbetsgivare kräver att anställda ska omfattas av konkurrensklausuler även då det inte finns skäl för det med hänsyn till ställning och arbetsuppgifter.

10.8 När ska villkor i anställningsavtalet införas?

I betänkandet anges att villkor om övergångsrestriktioner som utgångspunkt bör komma i fråga för anställningar av personer som innehar en ledande funktion eller erhåller känslig information eller kunskap. Det finns dock inget i det föreslagna regelverket som säkerställer att villkor endast kommer i fråga för just dessa personer. Eftersom regleringen omfattar samtliga anställda och det är arbetsgivaren som ska göra prövningen utifrån inte tillräckligt preciserade kriterier finns det en risk för att villkor om övergångsrestriktioner införs i alldeles för många fall.

10.11 Ett beslut om restriktioner ska meddelas av arbetsgivaren

TCO avstyrker förslaget. Det kan även tilläggas att för att en enskild arbetstagare ska kunna ta tillvara sin rätt är det viktigt att ett beslut som fattas av arbetsgivaren meddelas skriftligen med en tydlig motivering. Ett skriftlighetskrav tycks saknas i den föreslagna regleringen. I denna del kan vi även se viss annan tillämpningsproblematik. Det framgår inte hur och på vilken chefsnivå ett beslut om övergångsrestriktioner för en enskild anställd ska kunna fattas, och inte heller vilka chefer som ska ha befogenhet att fatta denna typ av beslut. Värt att notera är att det i betänkandet anges att avsikten är att övergångsrestriktioner ska bli aktuellt särskilt för chefer med högre befattning.

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

TCO avstyrker förslaget. Utredningens förslag om att bestämmelserna i 11–14 §§ MBL inte ska tillämpas när det gäller arbetsgivares beslut om att meddela en arbetstagare en övergångsrestriktion 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. rutiner för anmälan om övergång. Detta gäller även om bestämmelserna i 11–14 §§ MBL 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 TCO även att fackliga organisationer alltid ska informeras av arbetsgivaren när den för in bestämmelser om restriktioner i anställningsavtalen/anställningsbesluten.

Om förslaget genomförs bör man även överväga att införa en ordning i restriktionslagen motsvarande den som finns i 30 § lag (1982:80) om anställningsskydd, om 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.

10.13 Restriktionstidens längd

Utredningen föreslår att en övergångsrestriktion ska kunna meddelas en arbetstagare som längst i sex månader efter anställningens avslutande, men att en arbetstagare vid Forsvarsdepartementet eller vid en myndighet inom försvarsområdet dock ska kunna meddelas en

övergångsrestriktion i som längst tolv månader. TCO avstyrker utredningens förslag att övergångsrestriktion ska kunna meddelas arbetstagare vid Forsvarsdepartementet eller vid en myndighet inom försvarsområdet i som längst tolv månader.

Med beaktande av de skäl som utredningen anger för förslaget föreslår TCO att det i en eventuellt kommande lagstiftning ska framgå att det endast är ämnesrestriktion som får meddelas för längre tid än sex månader, och inte karens.

10.14 Om anmälan och anmälningskyldighet

Enligt förslaget ska en prövning av frågan om övergångsrestriktioner ske senast inom tre veckor från det att arbetstagaren har lämnat en fullständig anmälan till arbetsgivaren. Det är arbetsgivaren som avgör när anmälan är fullständig. En arbetstagare ska inte få tillträda det nya uppdraget eller den nya anställningen eller etablera näringsverksamheten innan arbetsgivaren har meddelat beslut i övergångsfrågan. Har ett sådant beslut inte meddelats arbetstagaren när treveckorsfristen har löpt ut, får dock det anmälda uppdraget eller anställningen påbörjas eller näringsverksamheten etableras. En anmälan till arbetsgivaren ska göras på det sätt arbetsgivaren bestämmer.

TCO anser att det är problematiskt att en arbetstagare måste anmäla till sin arbetsgivare att denne eventuellt avser att lämna sin anställning. Det är en ordning som inte gäller på den övriga arbetsmarknaden. Mot bakgrund av att arbetsgivaren ges beslutanderätten är det dock nödvändigt att på något sätt reglera hur prövningen ska ske samt att det finns en tidsgräns för hur lång tid prövningen får ta. Förslagen i denna del belyser tydligt hur stor beslutanderätt arbetsgivaren faktiskt ges och hur problematisk regleringen kan komma att bli för en arbetstagare som vill byta anställning. Att arbetsgivaren avgör när anmälan är fullständig samt att anmälan ska göras på det sätt arbetsgivaren bestämmer kan komma att innebära tillämpningsproblem och att prövningen i praktiken tar längre tid än tre veckor. Även om övergångsrestriktioner slutligen inte meddelas kan själva väntetiden på ett beslut innebära svårigheter för en arbetstagare som blivit erbjuden en anställning och till exempel innebära en faktisk förlängning av uppsägningstiden eller till och med omöjliggöra den tilltänkta anställningen.

10.15.6 Grupplivförsäkring och tjänstepensionsförmåner

Om övergångsrestriktioner ska regleras i författning anser TCO att det också måste framgå att förmåner enligt kollektivavtal så som

tjänstepension, grupplivförsäkring och annat ska bestå under hela restriktionsperioden. Erfarenheten är att arbetsgivaren dels är en starkare part så länge som fredsplikt råder, dels att arbetsgivaren vill ha kompensation vid förhandling om ändrade villkor. Det är viktigt att regleringen inte innebär en försämring av den anställdes villkor och att arbetsgivaren inte utnyttjar regelverket för att omformulera villkoren. Om regelverket fastställer detta kan det överlåtas till parterna att förhandla om eventuella begränsningar av villkor.

Therese Svanström
Ordförande

Magnus Lundberg
Jurist