

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

Datum
2024-02-06
Referens
Märta Lindberg
Shervin Vahedi
Diarienummer
Fi2023/02375

OFR/S,P,O:s yttrande över betänkandet Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet, SOU 2023:45

De statliga förbundsområdena inom Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR/S,P,O) yttrar sig över ovan betänkande. De statliga förbundsområdena inom Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR/S,P,O) representerar en bred grupp av anställda inom staten. De förändringar som föreslås i betänkandet kommer att ha en omfattande inverkan på våra medlemmar vilket gör förslagen i betänkandet av stor betydelse för våra organisationer.

Vi anser 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. Mot bakgrund av detta kan OFR/S,P,O inte ställa sig bakom förslaget.

Övergripande synpunkter

Staten bör vara en attraktiv arbetsplats med konkurrenskraftiga löner. Att arbeta inom den statliga sektorn bör vara ett fördelaktigt karriärval där anställda har goda villkor, en bra arbetsmiljö och tillgång till attraktiva karriärvägar. Samtidigt har anställda inom staten värdefull kompetens och kunskap vilket gör dem attraktiva även utanför den statliga sektorn. Förekomsten av att statligt anställda lämnar sina anställningar för privat sektor är därför oundvikligt och det är viktigt att undvika potentiella intressekonflikter vid en sådan övergång.

OFR/S,P,O är kritiska till utredningens förslag om övergångsrestriktioner för anställda inom staten. Det är av yttersta vikt att skydda anställdas möjligheter till rörlighet eftersom detta gynnar hela arbetsmarknaden. Jämfört med dagens regelverk som endast omfattar högre befattningar såsom statsråd och statssekreterare är förslaget alldeles för långtgående och oproportionerligt. För att en statlig anställning fortsatt ska vara attraktiv är det viktigt att motverka överdrivna begränsningar. Således är en stor brist i utredningen att den inte tittar på hur potentiella intressekonflikter i första hand skulle kunna förebyggas än att enbart fokusera

på att införa begränsningar. Även Statskontoret lyfter vikten av myndigheternas förebyggande arbete mot korruption för att undvika intressekonflikter.¹

Givet att regeringen går vidare med förslaget är det dock viktigt att följande synpunkter beaktas. Vi menar 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 specifika i sina föreslagna kriterier för när det är lämpligt att applicera övergångsrestriktioner. Detta ger ett alldeles för brett tolkningsutrymme för när regelverket ska tillämpas och kan i princip innebära övergångsrestriktioner för samtliga anställda inom staten. Detta 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. Statliga anställda har komplexa roller och har tillgång till information vilket gör beslut om övergångsrestriktioner komplexa. Vi menar att om inte ens utredningen lyckas specificera vilken personkrets som ska begränsas av restriktioner så är det orimligt att förvänta sig att enskilda arbetsgivare utför uppgiften bättre. 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 likvärdigt sätt vilket skulle medföra stora skillnader mellan arbetsplatserna.

I grunden är betänkandes förslag uppbyggt på ett sådant sätt som innebär att arbetstagarens ställning försämrats. På individnivå kommer regelverket att skapa inlåsningseffekter, 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 besluten, eftersom utredningen anser att lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet 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.

Slutligen riskerar förslaget att underminera värdet av den statliga anställningen. Enligt förslaget ska regleringen enbart tillämpas på individer som innehar en statlig anställning. Uppdragstagare hos myndigheter såsom 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 statligt anställd arbetar på medborgarnas uppdrag medan konsulter har i första hand lojalitetsplikt gentemot sin arbetsgivare. Det är anmärkningsvärt att konsulter inte ska omfattas av några begränsningar trots att de också kan få tillgång till samma information som en statligt anställd. Denna skillnad riskerar därmed att leda till att fler avstår från en statlig anställning.

Nedan presenteras en mer utförlig genomgång av utredningens överväganden och förslag. Genomgången följer i valda delar betänkandets ordning och rubriksättning.

¹ [Steg för steg – myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling. Slutrapport \(statskontoret.se\)](#)

Överväganden och förslag

En utvärdering av restriktionslagen (kap. 7)

Restriktionstidens längd (7.5)

Utredningens bedömning: Den tidsperiod om tolv månader som restriktioner längst kan bestämmas till enligt restriktionslagen framstår som ändamålsenlig.

OFR/S,P,O:s inställning: OFR/S,P,O instämmer i utredningens bedömning och är positiva till att någon förlängning av restriktionstiden inte föreslås i denna del. Tolv månader är i sammanhanget redan en lång tid.

Om behovet av sanktioner m.m. (7.7)

Utredningens bedömning: Aktsamhetsbestämmelsen bör kvarstå oavsett om en möjlighet till sanktioner införs eller inte. Något behov av sanktioner finns för närvarande inte och inte heller efter de förändringar av tillämpningsområdet för restriktionslagen som vi föreslår. När ett större underlag för en bedömning finns, bör sanktionsfrågan övervägas på nytt. Om sanktioner införs framledes finns ett behov av att också se över hur kontroll av regelverkets efterlevnad ska ske och hur sådan kontroll kan utföras.

OFR/S,P,O:s inställning: OFR/S,P,O delar utredningens bedömning om att något behov av sanktioner inte finns för närvarande. Förslaget som det nu presenterats är redan ingripande för den enskilde anställda.

Information om regleringen och dess tillämpning (7.9)

Utredningens bedömning: Information om innehållet i bestämmelserna om övergångsrestriktioner och om Karensnämndens beslut bör göras mer lättillgänglig.

OFR/S,P,O:s inställning: Lättillgänglig information är av vikt för att säkerställa en förståelse och efterlevnad av regelverket. OFR/S,P,O delar utredningens bedömning i denna del.

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

Övriga arbetstagare inom staten (8.1)

Utredningens bedömning: Arbetstagare hos förvaltningsmyndigheter under regeringen bör omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner, som möjliggör att åtgärder som motverkar intressekonflikter kan vidtas under tid efter att anställningsförhållandet avslutats. En sådan reglering bör, i motsats till regleringen för statsråd, statssekreterare och myndighetschefer, inte omfatta vissa utpekade personkretsar utan vara mer generell.

OFR/S,P,O:s inställning: 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 enligt nu presenterade förslag vidga kretsen till att i

praktiken kunna omfatta alla som 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 (se mer om detta under kap. 10). Om förslagen blir verkligen 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.

En generell reglering om övergångsrestriktioner för arbetstagare i offentlig verksamhet (kap. 10)

En prövning bör göras i det enskilda ärendet (10.3)

Utredningens bedömning: En arbetstagare bör före en övergång till viss verksamhet ges besked om den tänkta övergången medför restriktioner. En reglering bör därför innehålla bestämmelser om att det ska ske en prövning i det enskilda ärendet, vilka övergångar som omfattas av en prövning, kriterierna för prövningen och vilka konsekvenser som prövningen kan medföra.

OFR/S,P,O:s inställning: En tydlig och förutsägbar reglering om övergångsrestriktioner är av största vikt för att motverka negativa effekter som exempelvis kompetensförsörjningsbrist. OFR/S,P,O instämmer i utredningens bedömning att en prövning bör ske i det enskilda fallet i stället för att förbud skulle kunna meddelas på förhand utan sådan prövning, men har synpunkter på regleringens utformning. Se kommentarer under respektive kapitel nedan.

När ska övergångsrestriktioner kunna meddelas? (10.4)

Utredningens förslag: En övergångsrestriktion ska kunna meddelas om arbetstagaren inom ramen för sin anställning har förvärvat sådan information eller kunskap som gör att det, om han eller hon påbörjar ett visst uppdrag eller en viss anställning i annan än offentlig verksamhet eller etablerar näringsverksamhet, finns en risk för

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

OFR/S,P,O:s inställning: De tre alternativa kriterierna är inte tillräckligt preciserade för att garantera en objektiv och rättssäker ordning, vilket är särskilt problematiskt då det är den enskilda arbetsgivaren som ska göra bedömningen i stället för exempelvis en karensnämnd. Det finns en risk för att prövningen kommer att bli godtycklig och att den enskilda arbetsgivaren gör en alltför vid tolkning av när det föreligger en risk.

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

Utredningens förslag: Det är arbetsgivaren som ska avgöra om en enskild arbetstagare i sin anställning ska omfattas av regleringen om övergångsrestriktioner.

OFR/S,P,O:s inställning: Förslaget avstyrks. Arbetsgivaren ges en alldeles för stor 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 lämnar till den enskilde arbetsgivaren. Det finns en risk för en godtycklig bedömning och att den enskilde arbetsgivaren, kanske 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 allt för ofta kräver att anställda ska omfattas av konkurrensklausuler, även där det inte finns skäl för det med hänsyn till ställning och arbetsuppgifter.

När ska villkor i anställningsavtalet införas? (10.8)

Utredningens förslag: Ett anställningsavtal ska innehålla villkor om övergångsrestriktioner om en arbetstagare förväntas inom ramen för sin anställning förvärva sådan information eller kunskap som gör att det, om personen påbörjar ett nytt uppdrag eller en ny anställning i annan än offentlig verksamhet eller etablerar näringsverksamhet, finns en risk för

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

OFR/S,P,O:s inställning: Se vår inställning under kap. 10.4. 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.

Ett beslut om restriktioner ska meddelas av arbetsgivaren (10.11)

Utredningens förslag: Arbetsgivaren ska besluta om restriktioner ska meddelas.

OFR/S,P,O:s inställning: Förslaget avstyrks. Se vår inställning under kap. 10.6. För att en enskild arbetstagare ska kunna ta tillvara sin rätt kan det tilläggas att det är av vikt att ett beslut som fattas av arbetsgivaren meddelas skriftligen med en tydlig motivering. Till synes saknas det ett skriftlighetskrav i den föreslagna regleringen. I denna del kan vi även se viss annan tillämpningsproblematik. Hur och på vilken nivå ska beslutet om övergångsrestriktioner för en enskild anställd fattas? Vilka chefer ska få befogenhet att fatta denna typ av beslut? Värt att notera är att det i betänkandet anges att avsikten är övergångsrestriktioner ska bli aktuellt särskilt för chefer med högre befattning.

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

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas när det gäller arbetsgivares beslut om att meddela en arbetstagar en övergångsrestriktion.

OFR/S,P,O:s inställning: Detta förslag 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/S,P,O 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 arbetstagar och den lokala arbetstagarorganisationen om detta i förväg. Arbetstagar och den lokala arbetstagarorganisationen som arbetstagar 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 arbetstagar 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 arbetstagar 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)

Utredningens förslag: En övergångsrestriktion ska kunna meddelas en arbetstagar som längst i sex månader efter anställningens avslutande. En arbetstagar vid Forsvarsdepartementet eller vid en myndighet inom försvarsområdet ska dock kunna meddelas en övergångsrestriktion i som längst tolv månader.

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

De skäl som utredningen anser finns kan på ett för arbetstagaren mindre ingripande sätt bemötas genom att endast ämnesrestriktion får meddelas för längre tid än sex månader. Vi föreslår därmed att det i en eventuellt kommande författning ska framgå att det är endast ämnesrestriktion som får meddelas för längre tid än 6 månader.

Om anmälan och anmälningsskyldighet (10.14)

Delar av utredningens förslag: En prövning av frågan om övergångsrestriktioner ska 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.

OFR/S,P,O:s inställning: 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.

Grupplivförsäkring och tjänstepensionsförmåner (10.15.6)

Utredningens förslag: Den som haft en anställning inom staten och som till följd av restriktioner inte kan övergå till annan verksamhet bör ges rätt till försäkringsskydd motsvarande bestämmelserna i avtal om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S). Frågor om utformningen av skyddet och finansieringen av detta behöver dock utredas närmare.

OFR/S,P,O:s inställning: Om övergångsrestriktioner ska regleras i författning menar vi 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. Genom att regelverket fastställer detta kan det överlåtas till parterna att förhandla om eventuella begränsningar av villkor.

En sammanhållen lag (10.18)

Utredningens förslag: En ny lag om övergångsrestriktioner ska innehålla bestämmelser om restriktioner inte bara för statsråd, statssekreterare och chefer för förvaltningsmyndigheter under regeringen utan också för arbetstagare i offentlig verksamhet vars anställningsavtal innehåller villkor om övergångsrestriktioner.

OFR/S,P,O:s inställning: Givet att en ny reglering om övergångsrestriktioner blir verklighet tillstyrks förslaget om att genomföra regleringen genom en sammanhållen lag.

Remissvaren är fastställda och beslutade av ordförandegruppen inom OFR/S,P,O.

Stockholm den 6 februari 2024

Fakta om OFR/S, P, O

Medlemmar: Fackförbundet ST, Polisförbundet, Officersförbundet, Reservofficerarna, Försvarsförbundet, Ledarna, Sveriges Lärare, Tull-Kust och Vårdförbundet. Tillsammans företräder vi över 100 000 medlemmar inom staten och torde därmed vara den fackliga part som representerar flest medlemmar inom statens område.

OFR (Offentliganställdas Förhandlingsråd) är en uppdragsstyrd förhandlings- och serviceorganisation för 14 självständiga fackliga organisationer inom offentlig sektor, det vill säga stat, kommuner och regioner. Förbunden inom OFR är organiserade i sju förbundsområden. Det finns tre statliga förbundsområden: Statstjänstemän, Poliser och Officerare. När de statliga förbundsområdena gemensamt utövar förhandlings-, avtals-, och konflikträtten gentemot motparten Arbetsgivarverket utgör de OFR/S,P,O.