

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet (SOU 2023:45)

Bakgrund

Att motverka korruption, intressekonflikter och upprätthålla allmänhetens förtroende för offentlig förvaltning är syften som Naturvetarna finner högst angelägna. Naturvetarna ser positivt på att regeringen har tillsatt en utredning som syftar till att vidta lagstiftningsåtgärder med sådana ändamål som är helt centrala i ett demokratiskt samhälle. Samtidigt är det av stor betydelse att förslagen som lämnas är träffsäkra i förhållandet till uppgivna ändamål, så väl som rättssäkra i förhållande till enskilda som påverkas av dem.

Om Naturvetarna

Naturvetarna är fackförbundet för akademiker inom naturvetenskap. Våra 35 000 medlemmar är utbildade inom livsvetenskaperna, de fysiska vetenskaperna, matematik och it. Medlemmarna finns på arbetsmarknadens alla sektorer och många arbetar inom life science, miljö, lant- och skogsbruk. Våra synpunkter på den aktuella utredningen framförs ur perspektivet att vi är facklig företrädare för våra medlemmar och aktör inom det civila samhället. Vår utgångspunkt är att bevaka naturvetares intressen och iaktta deras rättigheter på arbetsmarknaden.

Naturvetarnas synpunkter

Naturvetarna konstaterar att utredningen överväger lämpliga lagstiftningsåtgärder för att motverka att arbetstagare i offentlig förvaltning använder sig av information och kunskap som de förvärvar under sin offentliga anställning på ett sätt så att de ekonomiskt skadar offentlig verksamhet, att de leder till otillbörlig fördel för någon enskild eller så att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas även *efter* att anställningen har avslutats. Detta ska enligt utredningens förslag ske genom att arbetsgivaren ensidigt får besluta om restriktioner vid övergång till annan sysselsättning under vissa förutsättningar. Utredaren menar att förutsättningarna ska vara kopplade till anställningsavtalet och innehållet i arbetsuppgifterna som utförs under anställningen. Utifrån detta ska efter en riskbedömning i två steg göras efter anmälan om övergång, innan beslut om övergångsrestriktioner fattas. Bedömningen ska ta sikte på risk för ekonomisk skada för offentlig verksamhet, för otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet skadas.

Naturvetarna ställer sig frågande till om övergångsrestriktioner är den mest träffsäkra åtgärden för det uppgivna ändamålet. Om ändamålet är att förhindra obehörig användning av information och kunskap som inhämtats under anställning kan ledning för hur lagstiftning kan formuleras finnas i lag (2018:558) om företagshemligheter (LFH) som på ett preciserat sätt identifierar vad som utgör en företagshemlighet, vilka förfoganden som är förbjudna och vilka konsekvenserna som kan följa på att ägna sig åt dessa förfoganden. Enligt 2 § LFH avses med företagshemlighet information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse eller i en forskningsinstitutions verksamhet, som varken som

helhet eller i den form dess beståndsdelar ordnats och satts samman är allmänt känd hos eller lättillgänglig för den som normalt har tillgång till information av det aktuella slaget, som innehavaren har vidtagit rimliga åtgärder för att hemlighålla, och vars röjande är ägnat att medföra skada i konkurrenshänseende för innehavaren. Från definitionen undantas erfarenheter och färdigheter som en arbetstagare har fått vid normal yrkesutövning samt information om något som utgör ett brott eller annat allvarligt missförhållande. Undantaget leder till att en stor del av arbetstagarna som inte är i verksamhetskritisk eller verksamhetsledande ställning saknar tillgång till företagshemligheter och därmed inte kan träffas av sanktion eller skadestånd. En motsvarande definition av vilka kunskaper och vilken information som inte får användas i syfte att skydda allmänna intressen mot ekonomisk skada, intressekonflikter och förtroendeskada skulle kunna utgöra ett träffsäkert alternativ till förevarande förslag.

10 En generell reglering om övergångsrestriktioner för arbetstagare i offentlig verksamhet

Naturvetarna framhåller vikten av att kriterierna för när övergångsrestriktioner beslutas är rättssäkra givet att de nu kan bli tillämpliga för arbetstagare på lägre nivå i verksamheter som omfattas. Kriterierna behöver därför vara förutsägbara, klara, proportionerliga, icke-diskriminerande och tillämpas på ett sätt som har stöd i lag. Vi analyserar den föreslagna regleringen utifrån rättssäkerhetsrisker för enskilda arbetstagare och för påverkan på den arbetsmarknadsmodell som tillämpas för arbetstagarna i offentlig sektor. Naturvetarna ställer sig frågande till om kriterierna som framgår av nämnda utredning är tillräckligt preciserade för att anses rättssäkra i förhållande till enskilda arbetstagare utifrån arbetsgivarens föreslagna ensidiga beslutanderätt.

Utredningens förslag: Det ska framgå av anställningsvillkoren att en arbetstagare i sin anställning omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner. 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. (10.7–8)

Naturvetarna ställer sig frågande till den föreslagna kopplingen mellan enskildas anställningsvillkor och förutsättningar för övergångsrestriktioner. Som Naturvetarna har förstått utredningen ska behovet av övergångsrestriktioner prövas objektivt i det enskilda fallet utifrån vilken kunskap och information som arbetstagare har förvärvat genom arbetet och i förhållande till vilken sysselsättning arbetstagaren har tänkt övergå till. Det ska alltså inte tillsättas någon personutredning eller någon annan prövning som liknar säkerhetsprövningar, vars syfte bland annat är att inför anställning klarlägga lojalitet med skyddsvärda intressen, pålitlighet samt utreda sårbarhet inför eventuella yttre påtryckningar.

Beslut om övergångsrestriktioner beror, som det får förstås, på vilka arbetsuppgifter som en enskild arbetstagare har haft, något som arbetsgivaren har rätt att ensidigt bestämma över inom ramen för arbetsledningsrätten. Precis som utredaren konstaterar (s. 184) begränsas arbetsgivarens arbetsledningsrätt till arbetstagarens arbetskyldighet, men det

är sällan så enkelt att arbetskyldigheten är definierad i det enskilda anställningsavtalet. Normalt är arbetskyldigheten vidare än vad arbetstagaren insett vid ingång av ett anställningsavtal och det skydd som lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) tillhandahåller syftar på anställningen som sådan – inte arbetsuppgifter eller en viss titel.

Om arbetsgivarens möjlighet att utföra sin arbetsledningsrätt genom att ändra arbetsuppgifter inom ramen för arbetskyldigheten begränsas eftersom anställningsavtalen sätter ramarna för vem som får ha viss typ av kunskap och information till följd av övergångsrestriktioner, *bedömer Naturvetarna* att det kan finnas risk för mer frekventa arbetsbristsuppsägningar än vad som annars skulle vara nödvändigt. Utredningens förslag innebär att arbetsgivaren är hänvisad till att ändra anställningsavtalen för att justera vilka arbetstagare som omfattas av övergångsrestriktioner. Detta åstadkoms normalt genom uppsägning, exempelvis på grund av en omorganisation som innebär att sakliga skäl för uppsägning föreligger genom arbetsbrist.

Naturvetarna ifrågasätter om det är lämpligt att låta offentlighetsrättsliga intressen påverka den civilrättsliga relationen mellan enskild arbetstagare och offentlig arbetsgivare. Precis som utredaren konstaterar (s. 224–225) utgör civilrättslig reglering grunden för anställningsförhållanden även i offentlig sektor, vilket bland annat får följden att det vid statlig anställning dels sluts ett anställningsavtal, dels fattas ett överklagbart beslut om anställning. Att beslutet om anställning upphävs leder inte automatiskt till att anställningsavtalet slutar gälla, se bland annat AD 2016 nr 74 där det klargörs att anställningsavtal kvarstår trots att ett anställningsbeslut undanröjs. Ett anställningsavtal och villkoren som framgår därav kan upphävas på de civilrättsliga grunder som framgår av arbetsrättslig och avtalsrättslig reglering som LAS och avtalslagen (1915:218).

Vad gäller utredarens förslag om övergångsrestriktioner finns det därför anledning att ifrågasätta varför ett offentligt intresse ska påverka de civilrättsliga anställningsvillkoren, när det vanliga är att en offentlig arbetsgivares civila relation särskiljs från den offentlighetsrättsliga. Ett alternativ hade kunnat vara att arbetsgivaren fattar ett överklagbart beslut om övergångsrestriktioner i samband med anställningen. På så sätt hålls de offentlighetsrättsliga och civilrättsliga relationerna isär, samtidigt som arbetstagaren kan överklaga beslutet om övergångsrestriktioner på förvaltningsrättslig väg, utan att riskera sin anställning.

Även om ett anställningsavtal bygger på att parterna ömsesidigt accepterar villkoren, skulle arbetstagaren inte i realiteten ha någon möjlighet att förhandla bort villkor om övergångsrestriktioner om dessa är föreslagna. I stället återstår att tacka nej till anställningserbjudandet i sin helhet. En bättre lösning är att arbetstagaren får möjlighet att angripa förslaget förvaltningsrättsligt och behålla sin anställning. På detta sätt utvecklas också rättspraxis från förvaltningsdomstolar, något som kan ge stöd i bedömningen av vilken förmodad kunskap och information i en tänkt anställning som ska leda till att den förenas med övergångsrestriktioner.

Utredningens förslag: Arbetsgivarens beslut om restriktioner ska inte kunna bli föremål för förhandlingar. (10.12)

Naturvetarna motsätter sig förslaget att arbetsgivarens beslut om restriktioner inte ska omfattas av arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ medbestämmandelagen (197:580). Givet att förslaget innebär påverkan på civilrättsliga förutsättningar för ingång av anställningsavtal skiljer sig övergångsrestriktionerna från de ensidiga beslut som avses i 42 § 2 stycket i lag (1994:260) om offentlig anställning och de bör därför träffas av arbetsgivarens förhandlingsskyldighet utifrån att anställningsvillkor om övergångsrestriktioner i förhållande arbetstagarens utförande av arbetsuppgifter – dvs. förpliktelser enligt anställningsavtalet – ska bedömas. Påståendet att det saknas utrymme för förhandling är inte korrekt givet att det alltid är möjligt att genom förhandling ändra ett anställningsavtal och därmed komma fram till att det ska avslutas eller ändras gällande villkor om övergångsrestriktioner. Detta kan till exempel bero på att det har visat sig att arbetsgivaren har haft en felaktig uppfattning om innehållet i arbetsuppgifterna och därför fattat ett felaktigt beslut om att villkora anställningen med övergångsrestriktioner då anställningsavtalet slöts.

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. (10.14.1)

Naturvetarna avstyrker att prövningen av frågan om övergångsrestriktioner ska ske senast inom tre veckor från det att arbetstagaren har lämnat in en fullständig anmälan till arbetsgivaren och föreslår att nämnda frist ska vara snarast möjligt och senast inom en vecka från fullständig anmälan. I allmänhet råder korta tidsfrister på arbetsmarknaden och detta gäller särskilt när det är fråga om avtalsförhandling. Anmälan om övergång kommer normalt att ske när den enskilda arbetstagaren har fått ett erbjudande om anställning eller annan sysselsättning och det är inte ovanligt att fristen för accept för dessa erbjudanden löper över ett par dagar, givet att det kan finnas flera andra sökanden och ett stort behov av att få en position tillsatt. Den tid som arbetsgivaren bör ha på sig att fatta beslut om övergångsrestriktioner bör därför anpassas till de tidsfrister som arbetstagaren har att förhålla sig till vid avtal om ingång av anställning, dvs. avtalsrättslig reglering om skäligt rådrum. Eftersom arbetsgivaren redan vid anställningen och sedan löpande har bedömt vilka arbetsuppgifter den aktuella arbetstagaren har ägnat sig åt bör beslut om övergångsrestriktioner kunna fattas omedelbart eller senast inom en vecka från anmälan.

NATURVETARNA

Frida Lawenius
Förbundsdirektör

Sofia Söderberg
Chefsjurist