

Lagrådsremiss

Ett särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 21 januari 2016

Ylva Johansson

Catharina Nordlander
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ny lag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Arbetstagare som utsätts för en repressalie av arbetsgivaren i strid med den föreslagna lagen ska ha rätt till skadestånd. Även inhyrda som slår larm om allvarliga missförhållanden i inhyrarens verksamhet ska omfattas av skyddet. Förslaget innebär inte någon inskränkning av det skydd som kan gälla på annan grund. Lagen föreslås vara tvingande till arbetstagarens fördel.

Det ska vara fråga om ett larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Med detta avses brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden, men det ska vara tillräckligt med konkreta misstankar om sådana missförhållanden. Vid interna larm behöver inte några ytterligare krav vara uppfyllda för att skyddet ska inträda enligt förslaget. Detsamma föreslås gälla vid larm till en arbetstagarorganisation. Vid externa larm, dvs. när arbetstagaren offentliggör uppgifter eller lämnar uppgifter för offentliggörande, eller slår larm genom att vända sig till en myndighet, föreslås att det ska krävas att arbetstagaren haft fog för påståendet om allvarliga missförhållanden. Som utgångspunkt ska arbetstagaren också först ha larmat internt utan att arbetsgivaren vidtagit skäligen åtgärder. Alternativt ska arbetstagaren av annat skäl ha haft befogad anledning att slå larm externt. Enligt förslaget ska lagens skydd inte gälla om en arbetstagare begår brott genom att slå larm.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden	5
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	En ny lag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden	9
4.1	Skyddet för arbetstagare som slår larm behöver förstärkas	9
4.2	En ny lag	15
4.3	Lagens tillämpningsområde	16
4.3.1	Ett särskilt skydd vid sidan av befintligt skydd	16
4.3.2	Ett skydd vid larm om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet	24
4.3.3	Lagen ska gälla alla arbetstagare och alla arbetsgivare	26
4.3.4	Även inhyrda ska omfattas	29
4.3.5	Endast larm om allvarliga missförhållanden ska omfattas	33
4.4	Lagen ska vara tvingande till arbetstagarens fördel	42
4.5	Ett skydd mot repressalier på grund av larm enligt lagen	43
4.6	Interna larm	47
4.7	Larm till arbetstagarorganisation	50
4.8	Externa larm	53
4.8.1	Larm till en myndighet eller genom offentliggörande av uppgifter	53
4.8.2	Befogad anledning att slå larm externt	58
4.8.3	Fog för påståendet om allvarliga missförhållanden	64
4.9	Skyddets innebörd är att arbetsgivaren blir skadeståndsskyldig	67
4.10	Det särskilda skyddet gäller inte vid brott	70
4.11	Rättegången	73
4.11.1	Lagen om rättegången i arbetstvister ska tillämpas	73
4.11.2	Preskription	74
4.11.3	Sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden ska gälla	75
4.11.4	En bevislättning för arbetstagare	76

5	Ikraftträdande	78
6	Konsekvenser	78
6.1	Inledning.....	78
6.2	Berörda parter och processer	79
6.3	En ökning av antalet tvister kan förväntas på grund av den nya lagen	79
6.4	Konsekvenser för företagen.....	82
6.5	Konsekvenser för offentlig verksamhet.....	85
6.6	Konsekvenser för arbetstagare.....	85
6.7	Sveriges internationella åtaganden	86
6.8	Konsekvenser för arbets- och avtalsrätten samt meddelarskyddet.....	86
6.9	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	86
6.10	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	87
6.11	Övriga konsekvenser	87
6.12	Ikraftträdande och informationsinsatser	87
7	Författningskommentar	88
7.1	Förslaget till lag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden	88
7.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	103
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet (SOU 2014:31)	104
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	108
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	113

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, och

2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som ger ett särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Lagen inskränker inte det skydd som kan gälla på annan grund.

Med allvarliga missförhållanden avses brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden. Det är tillräckligt att det genom larmet framställs konkreta misstankar om sådana allvarliga missförhållanden.

2 § Med arbetstagare jämställs den som utför arbete som inhyrd, om larmet avser förhållanden i inhyrarens verksamhet. I sådana fall ska med arbetsgivare avses inhyraren.

Med inhyrd avses arbetstagare som lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare är tillämplig på. Med inhyrare avses detsamma som med kundföretag enligt den lagen.

Avtals ogiltighet

3 § Ett avtal är ogiltigt i den utsträckning som det upphäver eller inskränker arbetstagares skydd enligt denna lag.

Vad lagen skyddar mot

4 § En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet enligt 5–7 §§.

Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör arbetstagaren ska likställas med arbetsgivaren vid tillämpningen av första stycket.

Olika sätt att slå larm

Interna larm

5 § En arbetstagare har skydd enligt 4 § om arbetstagaren slår larm genom att rapportera till arbetsgivaren eller en representant för denne, eller genom att använda sig av interna rutiner för rapportering av missförhållanden som gäller hos arbetsgivaren.

Larm till arbetstagarorganisation

6 § En arbetstagarare har skydd enligt 4 § om arbetstagararen slår larm genom att vända sig till sin arbetstagarorganisation.

Externa larm

7 § En arbetstagarare som slår larm genom att offentliggöra uppgifter eller lämna uppgifter för offentliggörande, eller genom att vända sig till en myndighet, har skydd enligt 4 § om

1. arbetstagararen
 - a) först slagit larm internt enligt 5 § utan att arbetsgivaren vidtagit skäligen åtgärder med anledning av larmet, eller
 - b) av något annat skäl hade befogad anledning att slå larm externt, och
2. arbetstagararen hade fog för påståendet om allvarliga missförhållanden.

Undantag från skyddet vid brott

8 § Den arbetstagarare som genom att slå larm gör sig skyldig till brott har inte skydd enligt lagen.

Skadestånd

9 § En arbetsgivare som bryter mot 4 § ska betala skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som repressalien innebär.

Om talan förs med anledning av uppsägning eller avskedande eller annat förfarande som omfattas av lagen (1982:80) om anställningsskydd får ersättning för förlust som avser tid efter anställningens upphörande under alla förhållanden bestämmas till högst det belopp som anges i 39 § i den lagen.

Om det är skäligt, får skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Rättegången

10 § Mål om tillämpningen av denna lag ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

I sådana mål ska som arbetstagarare anses också den som utför arbete som inhyrd. Den hos vilken arbetet utförs ska anses som arbetsgivare. Detta gäller också när reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas.

När någon för talan mot en arbetsgivare ska följande bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas:

- 64 § om tidsfrist för påkallande av förhandling,
- 65 § om tidsfrist för väckande av talan,
- 66 § om förlängd tidsfrist för den som inte företräds av en arbetstagarorganisation, och
- 68 § om förlorad talerätt på grund av preskription.

11 § Om den som anser sig ha blivit utsatt för repressalier som strider mot denna lag visar omständigheter som ger anledning att anta att så är fallet, är det arbetsgivaren som ska visa att sådana repressalier inte har vidtagits.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap.

4 §¹

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i

- | | |
|--|---|
| 1. mål om kollektivavtal, och | |
| 2. mål om tillämpningen av | |
| – lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, | |
| – lagen (1982:80) om anställningsskydd, | |
| – 6 kap. 7–12 §§ skollagen (2010:800), | |
| – 31–33 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning, | |
| – 4–11 §§ lagen (1994:261) om fullmaktsanställning, | |
| – 16 och 17 §§ föräldraledighetslagen (1995:584), | |
| – 3–7 §§ lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltid arbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, <i>eller</i> | – 3–7 §§ lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltid arbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, |
| – 2 och 5 kap. diskrimineringslagen (2008:567). | – 2 och 5 kap. diskrimineringslagen (2008:567), <i>eller</i> |
| | – <i>lagen (2016:000) om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.</i> |

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

¹ Senaste lydelse 2011:743.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 14 februari 2013 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över skyddet för arbetstagare som slår larm om olika former av missförhållanden, oegentligheter eller brott och föreslå åtgärder som syftar till att stärka skyddet och skapa ett tydligare regelverk (dir. 2013:16). Utredningen, som antog namnet Utredningen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm, överlämnade sitt betänkande Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (SOU 2014:31) i maj 2014. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Arbetsmarknadsdepartementet (dnr A2014/2170/ARM).

4 En ny lag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

4.1 Skyddet för arbetstagare som slår larm behöver förstärkas

Regeringens bedömning: Skyddet för arbetstagare som slår larm bör förstärkas.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: *Arbetsdomstolen, Justitiekanslern, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Nyköpings tingsrätt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Göteborgs universitet, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges advokatsamfund, Finansförbundet, Lärarnas Riksförbund, Friskolornas riksförbund, Akademikerförbundet SSR, Vårdförbundet, Vision, Jusek, Sveriges Ingenjörer, Inspektionen för vård och omsorg, Revisorsnämnden, Sveriges läkarförbund, Sida, Förvarsexportmyndigheten, Naturvårdsverket, Kriminalvården, Finansinspektionen, Idéburna skolors riksförbund, Demensförbundet, Institutet mot mutor, Transparency International Sverige, FAR, Förvaltningsrätten i Malmö, Statskontoret och Arbetsmiljöverket* anser att det finns ett behov av att förstärka skyddet för arbetstagare som slår larm, eller uppger att de är positiva till en förstärkning av skyddet.

Försvarsmakten, Svenskt Näringsliv, Idea – Arbetsgivarförbundet för ideella organisationer (Idea), Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivar-

föreningen KFO och Företagarna menar att befintlig reglering ger ett tillräckligt skydd för arbetstagare som slår larm och ifrågasätter därför behovet av ytterligare lagstiftning på området. *Arbetsgivarverket* menar att ett sådant behov i vart fall saknas avseende arbetstagare inom staten.

Skälen för regeringens bedömning

Vikten av att skydda visselblåsare och positiva effekter av ett förstärkt skydd

Frågan om Sverige har ett tillräckligt rättsligt skydd för så kallade visselblåsare (eng. whistleblowers) har under de senaste åren varit föremål för diskussion och debatt. Även på internationell nivå pågår diskussion och debatt om skyddet för visselblåsare. Flera internationella rättsakter kräver av länder eller uppmanar dem att vidta åtgärder för att skydda visselblåsare, och allt fler länder antar särskilda lagar för att åstadkomma ett sådant skydd.

Begreppet visselblåsare används vanligtvis om en person inom en organisation, t.ex. ett företag eller en myndighet, som rapporterar eller slår larm om någon typ av missförhållanden inom organisationen. Det finns i svensk rätt inte någon särskild skyddsreglering för visselblåsare, och inte heller någon enhetlig rättslig definition av begreppet. Inte heller på det internationella planet finns det en enhetlig definition. Som exempel på definition kan nämnas Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare, CM/Rec (2014) 7, där visselblåsare definieras som ”envar som rapporterar eller avslöjar information om fara eller skada för allmänintresset inom ramen för en arbetsrelaterad relation, oavsett om relationen är offentligrättslig eller privaträttslig”.

Visselblåsare fyller en viktig funktion i samhället. Arbetstagare har ofta en särskild möjlighet att upptäcka och påtala missförhållanden i verksamheten. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har pekat på att arbetstagare ofta är de första att upptäcka eller misstänka att något är fel inom en organisation (Guja mot Moldavien, Appl. no. 14277/04). I flera fall har viktiga avslöjanden kommit till stånd efter tips från visselblåsare.

Det finns ett allmänintresse av att missförhållanden inom företag, organisationer och myndigheter kommer fram och åtgärdas. Inom den offentliga sektorn kan det bidra till att allmänna medel används på ett mer effektivt sätt. Detsamma gäller för privata utförare inom offentligt finansierad verksamhet. Även övriga privata arbetsgivare har naturligtvis ett intresse av att verksamhetens resurser kan tas i anspråk på ett effektivt sätt. Om missförhållanden kommer fram bidrar det också till en sundare konkurrens mellan företag, eftersom ökad insyn innebär att det blir svårare för företag att skaffa sig konkurrensfördelar genom otillbörliga metoder. *Tillväxtverket* menar att små seriösa och hederliga företag skulle gynnas av ett förstärkt skydd för arbetstagare som slår larm, eftersom små företag är extra beroende av att konkurrensen är väl fungerande för att kunna växa. Öppenhet i en verksamhet kan också vara viktig för att människor i allmänhet ska uppfatta verksamheten som ärlig. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* framhåller att möjligheten till insyn och transparens hos myndigheter och de delar av näringslivet

som levererar tjänster till det offentliga är angelägna frågor, eftersom det har betydelse för medborgarnas tillit till viktiga samhällsfunktioner.

Om missförhållanden kommer fram och kan åtgärdas kan det inte minst innebära stora vinster för enskilda individer. Det kan gälla arbetstagare som slipper utsättas för risker i arbetsmiljön, vårdtagare som slipper utsättas för vanvård, eller andra brukare eller kunder som löper minskad risk att drabbas av brister i den verksamhet de tar del av.

Arbetstagare som slår larm om missförhållanden fullgör alltså en viktig samhällsfunktion och är därför särskilt skyddsvärda. Enligt regeringens mening är det med den utgångspunkten oacceptabelt att arbetstagare som slår larm ska riskera att utsättas för repressalier. Det är en viktig anledning till att de behöver omfattas av ett skydd. Om en arbetstagare som överväger att slå larm känner rädsla för att drabbas av repressalier kan det medföra att arbetstagaren avstår från att göra det. Rädsla för repressalier kan alltså bidra till att antalet larm blir färre. En förstärkning av skyddet för arbetstagare som slår larm kan därför förväntas bidra till att minska rädslan för repressalier, och därigenom öka möjligheten att missförhållanden kommer fram.

En förstärkning av skyddet kan vidare förväntas ha positiva effekter på flera olika sätt. En sådan reglering kan antas leda till att öppenheten på arbetsplatserna ökar. Utredningen hänvisar till studier som visar att just öppenhet är en viktig faktor för möjligheten till medial granskning och insyn. En förstärkning av skyddet kan på sikt leda till ett klimat på arbetsplatsen där det framstår som mer naturligt att säga till om eventuella missförhållanden, och att missförhållanden därför i större utsträckning kommer fram. Betydelsen av en sund intern kultur har framhållits av exempelvis *Konkurrensverket*.

Områden där behovet av en förstärkning av skyddet framträder som tydligast

Enligt regeringens uppfattning är det alltså ett viktigt samhällsintresse att missförhållanden kommer fram. Det finns också en stark samsyn om detta bland remissinstanserna. Detsamma gäller beträffande vikten av att skydda arbetstagare som slår larm om missförhållanden i förhållande till arbetsgivaren. *Försvarsmakten*, *Svenskt Näringsliv*, *Idea*, *Arbetsgivaralliansen*, *Arbetsgivarförbundet KFO* och *Företagarna* har emellertid anfört att det saknas skäl att förstärka skyddet, eftersom den nuvarande regleringen erbjuder ett tillräckligt skydd. Regeringen har dock, i likhet med det stora flertalet av de remissinstanser som uttalat sig i frågan, en annan uppfattning. Behovet av ett förstärkt skydd framträder enligt regeringens mening särskilt tydligt på följande områden.

En arbetstagare som har en tillsvidareanställning och som omfattas av lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) har visserligen ett starkt skydd mot osakligt skiljande från anställningen. När det gäller mindre ingripande åtgärder under pågående anställning är dock skyddet svagare. Med mindre ingripande åtgärder avses här t.ex. omplaceringar, uteblivna löneökningar, trakasserier och liknande.

Visst skydd mot mindre ingripande åtgärder finns dock enligt gällande rätt. Enligt den s.k. bastubadarprincipen, som tillämpades för första gången i AD 1978 nr 89, har arbetstagare som slagit larm om missför-

hållanden och som av den anledningen blir föremål för en ingripande omplacering, möjlighet att få prövat om det fanns godtagbara skäl för omplaceringen.

Även när det gäller andra mindre ingripande åtgärder finns vissa möjligheter att angripa sådana, framförallt om det rör sig om åtgärder som syftar till att framtvinga en uppsägning eller andra arbetsledningsåtgärder som strider mot god sed. Möjligheterna är dock relativt begränsade. Exempelvis har en arbetstagare som utsatts för diskriminerande särbehandling avsevärt större möjligheter att angripa åtgärderna rättsligt än en arbetstagare som utsatts för liknande åtgärder på grund av att arbetstagaren slagit larm om missförhållanden. Det finns alltså ett behov av bättre möjligheter för visselblåsare att angripa arbetsledningsbeslut som innebär negativa åtgärder för arbetstagaren och som beror på att arbetstagaren slår larm. Regeringen anser således att det finns ett behov av ett lagstadgat skydd också mot repressalier i form av mindre ingripande åtgärder under anställningen. Denna ståndpunkt delas av *Arbetsdomstolen*.

Situationen skiljer sig åt mellan arbetstagare i offentlig respektive privat sektor. Inom offentlig sektor finns nämligen ett starkt skydd för arbetstagare mot ingripanden från arbetsgivaren som beror på att arbetstagaren har utnyttjat sin yttrandefrihet. Det s.k. repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller både uppsägningar, avskedanden och mindre allvarliga åtgärder, när uppgifter lämnas till medier som omfattas av dessa grundlagar, t.ex. radio, tv och tidningar. En visselblåsare i offentlig sektor som genom larmet använt sig av sin i regeringsformen skyddade yttrandefrihet är vidare skyddad mot repressalier även när tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillämpliga. *Arbetsgivarverket* menar, i linje med detta, att ett behov av förstärkning av skyddet för arbetstagare som slår larm i vart fall saknas avseende arbetstagare inom staten. Det finns visserligen vissa möjligheter för arbetstagare inom offentlig sektor att få skadestånd på grund av mindre ingripande åtgärder från arbetsgivarens sida som beror på att arbetstagaren slagit larm om missförhållanden. Offentliganställda arbetstagare kan t.ex. få skadestånd för en kränkning av konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen). Det saknas emellertid en klar och enkel grund för att sådan ersättning ska lämnas. I det avseendet finns det alltså, enligt regeringens mening, behov av en förstärkning av skyddet även för offentliganställda.

När det gäller arbetstagare i privat sektor är skyddet som utgångspunkt svagare. Visserligen har alla medborgare meddelarfrihet och skyddas av grundlagarna i förhållande till det allmänna. Det allmänna får som utgångspunkt inte efterforska vem som har lämnat uppgifter för publicering eller utsätta denne för repressalier. Uppgiftslämnaren skyddas också av det s.k. källskyddet som innebär att journalister, nyhetsbyråer m.fl. inte får röja anonyma uppgiftslämnarens identitet. Arbetstagare i privat sektor skyddas emellertid inte av grundlagarna i förhållande till sin arbetsgivare i samma utsträckning som arbetstagare i offentlig sektor. Skyddet för privatanställda arbetstagare får anses vara särskilt svagt när det gäller mindre ingripande åtgärder under pågående anställning, jämfört med det relativt starka skydd som gäller mot ogrundat skiljande

från anställningen. I det avseendet finns det alltså också behov av en förstärkning av skyddet. I likhet med vad *Arbetsförmedlingen* framhållit gäller detta inte minst mot bakgrund av att utvecklingen de senaste decennierna har gått mot att allt fler offentligt finansierade verksamheter drivs i privat regi. Ett beslut av t.ex. en kommun eller ett landsting att lämna över verksamhet till privata utförare får flera konsekvenser. Till skillnad från kommunal- och landstingsanställd personal har den privata utförarens personal i dag inte något meddelarskydd i förhållande till arbetsgivaren. Den privata utföraren kan vidare i avtal begränsa de anställdas möjligheter att uttala sig i media m.m. De anställda i sådan verksamhet får alltså ett svagare skydd mot repressalier på grund av larm om missförhållanden i verksamheten. I sammanhanget bör dock påpekas att enligt 13 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller meddelarskyddet även för anställda i företag där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande och för anställda i de verksamheter och organ som anges i bilagan till den nämnda lagen. Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet har föreslagit att meddelarskyddet ska gälla även för anställda inom vissa enskilt bedrivna verksamheter som är offentligt finansierade (SOU 2013:79). Betänkandet bereds för närvarande inom regeringskansliet. I betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) föreslås att offentlighetsprincipen ska införas hos huvudmän för fristående skolor. Betänkandet remissbehandlas för närvarande. En särskild utredare har också getts i uppdrag att utreda hur offentlighetsprincipen kan införas i offentligt finansierad privat utförd vård och omsorg samt utbildningar inom vissa skol- och utbildningsformer (dir. 2015:92).

Det finns också vissa kategorier av arbetstagare där ett behov av en förstärkning av skyddet framträder särskilt starkt. Personer med tidsbegränsade anställningar har en svagare ställning än tillsvidareanställda. Exempelvis sker i dag i princip inte någon rättslig prövning av en arbetsgivares skäl att avbryta en provanställning, eller att inte låta en sådan anställning övergå till en tillsvidareanställning. Sådana arbetsgivarbeslut kan i vissa fall prövas på andra grunder. En arbetsgivare får t.ex. inte missgynna en provanställd i strid med diskrimineringslagen (2008:567). För en visselblåsare som i dessa avseenden missgynnats på grund av att han eller hon slagit larm om missförhållanden hos arbetsgivaren finns det däremot inget särskilt medel för att angripa missgynnandet rättsligt.

En annan kategori där behov av en förstärkning av skyddet kan identifieras är de grupper av arbetstagare som är undantagna från anställningsskyddslagens tillämpningsområde. Det gäller arbetstagare i företagsledande eller därmed jämförlig ställning, arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj, arbetstagare som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll och arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsanställning.

Även i förhållande till internationella åtaganden finns det skäl att förstärka skyddet

Sverige har i det internationella samarbetet åtagit sig att skydda arbetstagare som slår larm om korruption och andra allvarliga miss-

förhållanden. De internationella åtagandena att skydda visselblåsare har formulerats i relativt allmänna termer. Inom ramarna för Europarådssamarbetet har dock skyddet för visselblåsare kommit att konkretiseras under de senaste åren. Det gäller inte minst genom Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare. Europadomstolen har också under de senaste åren i ett antal domar slagit fast att visselblåsare, i både offentlig och privat sektor, skyddas genom Europakonventionens artikel 10 om yttrandefrihet. Med Europarådets rekommendation kan det förväntas att Europadomstolen fortsätter att betona vikten av skydd för visselblåsare.

Vissa av de åtaganden som Sverige gjort och som berör skyddet för visselblåsare i arbetslivet är av bindande karaktär, medan andra mer har karaktären av uppmaningar och rekommendationer.

Flera av de internationella rättsakterna som Sverige är bundet av berör frågan om ett repressalieskydd för arbetstagare som slår larm. Vid anslutningen till dessa internationella rättsakter har riksdagen och regeringen bedömt att svensk rätt uppfyller de krav som ställs i de internationella rättsakterna i detta avseende. När det gäller Europarådets civilrättsliga konvention om korruption grundades slutsatsen bl.a. på arbetstagarnas skydd enligt 7 och 18 §§ anställningsskyddslagen, den praxis som Arbetsdomstolen utvecklat, bestämmelserna i lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter samt meddelarskyddet för offentliganställda. Även vid anslutningen till FN:s konvention mot korruption gjordes bedömningen att Sverige uppfyllde konventionens krav. Regeringen har också i propositionen Förstärkta kapitaltäckningsregler (prop. 2013/14:228) bedömt att svensk rätt uppfyller det s.k. kapitaltäckningsdirektivets krav på repressalieskydd för anställda vid kreditinstitut som rapporterar överträdelser (se anförd prop. s. 246). Motsvarande bedömning har gjorts beträffande ytterligare EU-rättsakter på finansmarknadsområdet. Det finns enligt regeringens uppfattning ingen anledning att nu göra en annan bedömning i dessa avseenden. Den svenska lagstiftningen och rättstillämpningen kan också anses ligga i linje med Europadomstolens praxis avseende yttrandefrihet. Det bör således inte krävas några särskilda förstärkningar av skyddet uteslutande av det skälet att Sverige annars inte fullgör några bindande internationella åtaganden såvitt avser repressalieskydd för arbetstagare som slår larm.

Även om Sverige får anses uppfylla de bindande krav på repressalieskydd som ställs i de internationella rättsakterna finns det vissa områden där det svenska skyddet för visselblåsare endast håller liten marginal till åtagandena. Ett sådant område är skyddet för privatanställda arbetstagare som slår larm. Den internationella rättsutvecklingen har gått i riktning mot att privatanställda och offentliganställda arbetstagares rätt till skydd vid larm om allvarliga missförhållanden jämfälls. Detta tar sig t.ex. uttryck i Europarådets civilrättsliga konvention om korruption, som inte gör någon principiell skillnad på det skydd som ska finnas för privat- och offentliganställda arbetstagare.

Europadomstolens praxis får vidare anses innebära att skyddet för privatanställda arbetstagare som slår larm har stärkts. Europadomstolen har nämligen ansett att även privatanställda arbetstagare i vissa fall kan ha skydd enligt Europakonventionen när de slår larm om missförhåll-

anden (Heinisch mot Tyskland, Appl. no. 28274/08). Marginalen mellan det skydd som privatanställda visselblåsare har enligt svensk rätt och skyddet som de ska ha enligt internationell rätt kan därför sägas ha minskat.

Ett annat område som skulle kunna uppfattas som problematiskt ur ett svenskt perspektiv är den begränsade möjligheten för visselblåsare som drabbas av mindre ingripande åtgärder under anställningen att få skadestånd.

De internationella rättsakterna påvisar också att det finns starka skäl att skydda arbetstagare som slår larm om missförhållanden, och att ett ökat fokus på ett sådant skydd ligger i linje med den internationella utvecklingen och olika uppmaningar och rekommendationer som berör Sverige.

Sveriges advokatsamfund framhåller att det av utredningens beskrivning av Sveriges internationella åtaganden framgår att Sverige behöver förstärka skyddet för arbetstagare som slår larm.

Regeringens slutsats är att det även utifrån de internationella rättsakterna finns skäl att förstärka skyddet för visselblåsare i arbetslivet.

Även motstående intressen måste beaktas

En förstärkning av skyddet för arbetstagare som slår larm om missförhållanden skulle kunna tänkas få vissa negativa konsekvenser. En utvidgning av arbetstagares skydd skulle kunna inskränka arbetsgivarens arbetsledningsrätt och påverka i vilken utsträckning arbetsgivaren kan ställa krav på lojalitet från arbetstagarens sida. Offentliggörande av negativa uppgifter med begränsad sanningshalt kan allvarligt skada ett företags goodwill, vilket skulle kunna påverka företagets konkurrenskraft negativt.

Regeringen är medveten om att det finns legitima intressen som ett förstärkt skydd för visselblåsare i arbetslivet kan komma i konflikt med. Sådana motstående intressen måste därför beaktas vid den närmare utformningen av skyddet. Däremot utgör de inte skäl att avstå från att förstärka skyddet.

4.2 En ny lag

Regeringens förslag: En förstärkning av skyddet ska ske genom att det införs en ny lag.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som berör frågan tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Regeringens bedömning är alltså att skyddet för arbetstagare som slår larm behöver förstärkas. En särskild fråga är om sådana regler bör införas i befintlig lagstiftning, eller om reglerna bör samlas i en ny lag.

Regler till skydd för arbetstagare som slår larm har ett visst samband med regler om anställningsskydd, eftersom ogrundat skiljande från anställningen är en typ av åtgärd som en visselblåsare kan drabbas av och

behöva skyddas mot. Men en arbetsgivares åtgärder mot en visselblåsare kan vara av många andra slag och behöver inte ingripa i visselblåsarens anställningsskydd. Det framstår därför som mindre lämpligt att placera regler om skydd för arbetstagare som slår larm i anställningsskyddslagen.

Frågan om skydd för visselblåsare har också visst samband med arbetsmiljöarbetet. Inom ramen för arbetsmiljöarbetet kan det bedrivas arbete mot kränkande särbehandling, vilket också kan avse arbetstagare som slår larm. Den svenska arbetsmiljölagstiftningen är emellertid inte inriktad på att hantera enskilda fall där en arbetstagare utsatts för åtgärder från arbetsgivarens sida. Arbetsmiljölagstiftningen är därför, enligt regeringens uppfattning, inte heller lämplig när det gäller placering av de materiella regler som ger ett skydd för enskilda arbetstagare som råkar ut för represalier på grund av att de slagit larm.

Inte heller någon annan befintlig lagstiftning framstår som en naturlig placering för sådana regler. Det talar för att reglerna placeras i en ny lag. För en sådan lösning talar också att en särskild lag kan bidra till att ett ökat fokus riktas mot skyddet för arbetstagare som slår larm. I en särskild lag kan också de materiella reglerna samlas och presenteras på ett överskådligt och pedagogiskt sätt. Detta kan bidra till att göra regleringen tydligare och enklare att förstå för enskilda arbetstagare som överväger att slår larm. Mot denna bakgrund anser regeringen att nya regler om skydd för arbetstagare som slår larm bör samlas i en ny lag.

4.3 Lagens tillämpningsområde

4.3.1 Ett särskilt skydd vid sidan av befintligt skydd

Regeringens förslag: Lagen ska ge ett särskilt skydd som inte inskränker det skydd som kan gälla på annan grund.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens. Utredningen har emellertid föreslagit benämningen stärkt skydd. Utredningen har också föreslagit uttryckliga hänvisningar till anställningsskyddslagen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen men däremot inte någon generell upplysning om att lagen inte ska inskränka det skydd som kan gälla på annan grund.

Remissinstanserna: *Uppsala universitet* och *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att ordet stärkt inte bör användas om skyddet.

TCO, Svenska Journalistförbundet (Journalistförbundet), Sveriges Ingenjörer, Vårdförbundet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivarföreningen KFO, Saco, Idea, Vision, LO, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Riksdagens ombudsmän (JO) och ytterligare några remissinstanser ifrågasätter om lagen innebär en förenkling eller pekar på att den innehåller många svåra begrepp, är otydlig eller är komplicerad att tillämpa, vilket kan leda till osäkerhet om när skyddet inträder. Bland andra *Uppsala Universitet, TCO* och *Svenskt Näringsliv* menar att rättsläget blir mer komplicerat med ytterligare en lag.

Idea, Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarförbundet KFO menar att det finns risk för dubbelreglering.

Datainspektionen anser att det vore önskvärt om lagen kompletterades med definitioner av centrala begrepp som används i lagtexten såsom begreppen arbetstagare, slå larm och repressalier.

Förvaltningsrätten i Malmö, Saco, TCO, Lärarnas Riksförbund och Sveriges Ingenjörer framför kritik mot att arbetstagare riskerar att bli skadeståndsskyldiga även vid larm enligt lagen, och vissa påpekar att det riskerar att ha en avhållande effekt på viljan att slå larm. *FAR* menar att det är tveksamt om det tillräckligt tydligt klargörs vilket skydd arbetstagare har mot ett eventuellt skadeståndsanspråk från arbetsgivaren. *Friskolornas riksförbund, Bankinstitutens arbetsgivarorganisation* och *Företagarna* har synpunkter på lagens förhållande till lagen om skydd för företagshemligheter. *Bankinstitutens arbetsgivarorganisation, Idea, Svenskt Näringsliv* och *Företagarna* menar att förslaget är problematiskt för bl.a. gränserna för arbetstagarens lojalitetsplikt, och menar att det inte är lämpligt med en ordning där arbetstagare och arbetsgivare samtidigt kan bli skadeståndsskyldiga mot varandra. *Sveriges advokatsamfund* anser att en ordning där lagen inte ger en arbetstagare rätt att slå larm inte ger arbetstagaren något egentligt skydd, och att konstruktionen inte heller framgår på ett tydligt sätt.

Nyköpings tingsrätt, Diskrimineringsombudsmannen, Säkerhetspolisen, Lunds universitet, Stockholms universitet, TCO och Uppsala universitet har synpunkter på hänvisningarna till annan lagstiftning.

Justitiekanslern, Journalistförbundet, TCO, JO, SKL, Vision och Fackförbundet ST har synpunkter på lagens förhållande till exempelvis meddelarfriheten, och vissa av dem framför kritik mot att lagen kan uppfattas som begränsande.

Skälen för regeringens förslag

Hur en ny lag ska utformas

Som framgår ovan anser regeringen att det finns ett behov av att förstärka skyddet för arbetstagare som slår larm, inte minst skyddet mot repressalier under pågående anställning, och att en förstärkning bör ske genom en ny lag. Frågan är då hur en sådan lag bör utformas.

Rättsläget för arbetstagare som slår larm är komplext. Frågan om skydd för en arbetstagare som drabbats av en repressalie, t.ex. blivit uppsagd, på grund av att arbetstagaren slagit larm om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet, avgörs enligt gällande rätt ofta genom en bedömning av om arbetstagaren har överskridit sin kritikrätt. Den prövningen görs, i vart fall inom privat sektor, genom en helhetsbedömning av ett flertal omständigheter. Vid helhetsbedömningen beaktas bl.a. arbetstagarens ställning och uppdrag, missförhållandenas allvar, arbetstagarens kunskapsunderlag, arbetstagarens motiv, den skada som larmet orsakat arbetsgivaren, vilken samverkan som förevarit mellan arbetstagare och arbetsgivare samt vem arbetstagaren vänt sig till. Gällande rätt innebär således i många fall att en rad olika omständigheter ska vägas mot varandra. Det kan ofta vara svårt att förutse vad resultatet av en sådan helhetsbedömning skulle bli i ett enskilt fall, både för arbetstagare och för arbetsgivare.

Inom offentlig sektor anses arbetstagare ha en längre gående kritikrätt, eftersom de skyddas av grundlagarna även i förhållande till sin arbetsgivare.

Ett sätt att utforma en ny reglering av arbetstagares skydd vid larm skulle kunna vara att kodifiera en sådan helhetsbedömning som i dag ska göras enligt gällande rätt.

I den norska lagstiftningen har man valt en sådan väg. Enligt norsk rätt (2–4 § Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.) har arbetstagare rätt att slå larm (varsla) om missförhållanden (kritikkverdige forhold) i verksamheten. Larmet ska ske på ett försvarligt sätt (forsvarlig fremgangsmåte), vilket kan sägas vara en kodifiering av arbetstagares lojalitetsplikt enligt norsk rätt. *LO* har uppgett att det system som införts i Norge kan utgöra förebild för ett svenskt system.

Att bara kodifiera gällande rätt skulle emellertid inte i sig innebära någon förstärkning av skyddet för visseblåsare, vilket är målet med lagstiftningen. En sådan kodifieringsmodell måste också, i likhet med den i Norge, vara mycket allmänt hållen. En reglering där många omständigheter ska vägas mot varandra innebär, som anges ovan, att det kan vara svårt att förutse resultatet.

Enligt regeringens uppfattning vore det enklare för arbetstagare och arbetsgivare att förutse hur en viss situation ska bedömas om skyddet i stället är beroende av att ett mindre antal specifikt angivna kriterier är uppfyllda. Regeringens uppfattning är därför att skyddet för arbetstagare som slår larm bör förstärkas genom att det i en ny lag uppställs ett fåtal kriterier för när skyddet för arbetstagare ska inträda. En sådan reglering förutsätter att kraven läggs på en sådan nivå att såväl arbetstagarens som arbetsgivarens intressen beaktas på ett rimligt sätt. Om kraven läggs på en tillräckligt hög nivå kan andra moment som enligt gällande rätt ska beaktas inom ramen för en helhetsbedömning utelämnas. I de fall då de högre kraven enligt de utvalda kriterierna är uppfyllda skulle i allmänhet också en helhetsbedömning enligt gällande rätt utfalla till arbetstagarens fördel.

Många remissinstanser, bland andra *TCO* och *Uppsala universitet*, framför synpunkter på att den föreslagna lagen innehåller alltför många komplicerade bedömningar. *JO* anför att det är flera bedömningar som ska göras utifrån en objektiv måttstock, och att det därför vid tidpunkten för ett larm i många fall måste vara osäkert för arbetstagaren om han eller hon kommer att få del av skyddet. *Svenskt Näringsliv* och *Företagarna* anser att lagen måste ge utrymme för en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

Regeringens uppfattning är emellertid att en kodifiering av gällande rätt inte skulle ge bättre vägledning för arbetsgivare och arbetstagare. Som anges ovan skulle det alternativet innebära att kriterierna för när skyddet inträder måste vara mycket allmänt hållna. En sådan lösning skulle vidare innebära att ytterligare omständigheter måste beaktas i förhållande till regeringens förslag. Enligt regeringens mening skulle det göra bedömningen mer komplicerad och svårare att förutse utgången av. Det gäller också för det fall att den föreslagna lagen skulle tillföras en bestämmelse som möjliggör en helhetsbedömning av samtliga omständigheter. En kodifiering skulle slutligen vara svår att åstadkomma, inte minst på grund av att det befintliga skyddet delvis är grundlags-

reglerat. Mot den bakgrunden anser regeringen att den nu föreslagna metoden för att förstärka skyddet för visselblåsare framstår som den mest ändamålsenliga.

Som framgår av avsnitt 4.3.3 är det önskvärt att åstadkomma en gemensam reglering som gäller för såväl privat som offentlig sektor. Skyddet kan dock inte inskränka exempelvis skyddet i grundlagarna, vilket regeringen återkommer till nedan. Det bör alltså, enligt regeringens mening, vara fråga om en lagstiftning som ska gälla parallellt med annan reglering och inte påverka den. Lagen bör inte inskränka det skydd som kan gälla på annan grund, men inte heller ge någon självständig rätt att slå larm, vilket utvecklas nedan.

Lagen ska inte inskränka det skydd som kan gälla på annan grund

Den föreslagna lagen bör, enligt regeringens mening, ge skydd åt visselblåsare både i situationer då skydd redan finns genom annan reglering och i situationer som inte täcks av annan reglering. Den bör ses som en del i ett större ramverk som ger skydd åt visselblåsare i arbetslivet. Det ramverket kan sägas få sitt innehåll från alla regler som kan ge skydd åt visselblåsaren, exempelvis reglerna om saklig grund för uppsägning och reglerna om meddelarskydd. Syftet med den nya lagen bör vara att – utöver dessa andra regler – ge ett skydd åt arbetstagare i vissa situationer.

Flera remissinstanser menar dock att det är problematiskt i sig att lägga ytterligare en lag till det redan komplicerade rättsläge som råder.

Regeringen har förståelse för den synpunkten. Det är emellertid önskvärt att en arbetstagare kan få sin sak prövad utifrån den lagstiftning som i det enskilda fallet ger starkast skydd. En arbetstagare som drabbas av en repressalie kan också, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, tänkas komma att angripa arbetsgivarens agerande även utifrån andra grunder, såsom diskriminerings- eller ledighetslagstiftningen. Den nya lagen bör inte motsatsvis uppfattas så att arbetstagare inte har något skydd alls vid uppgiftslämnande som av någon anledning inte faller under lagens kriterier. Lagen bör inte heller begränsa arbetstagares befintliga möjligheter att vända sig till myndigheter, media, arbetstagarorganisationer eller andra. Givetvis kan lagen inte begränsa den rätt som tillkommer var och en enligt grundlagarna. Lagen bör alltså ge ett skydd som gäller parallellt med befintligt skydd.

Flera remissinstanser, däribland *Journalistförbundet*, har uttryckt farhågor för att den föreslagna lagen i praktiken skulle riskera att inskränka det redan befintliga skyddet för visselblåsare, inte minst det i vissa situationer starkare meddelarskyddet. *Vårdförbundet* och *Justitiekanslern* menar att det finns risk för att arbetstagare som överväger att lämna uppgifter i något sammanhang felaktigt tror att de har rättsordningens skydd endast om de uppfyller den nya lagens kriterier. Justitiekanslern menar att lagen i så fall skulle kunna minska arbetstagares benägenhet att påtala missförhållanden t.ex. genom att lämna uppgifter om missförhållanden till media. Bland andra *Journalistförbundet*, *SKL*, *Vision* och *TCO* menar att det finns en risk för att lagen medför en ökad osäkerhet om vad som gäller, och några av dem tillägger att det skulle kunna motverka syftet att arbetstagare i ökad utsträckning ska våga slå larm. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att det i utred-

ningens förslag inte framgår tydligt, vare sig av lagtexten eller av lagens namn, att syftet med lagen inte är att begränsa det skydd som redan kan gälla utifrån annan lagstiftning.

Utredningen har avstått från en uttrycklig reglering av lagens förhållande till andra regler. Som utredningen konstaterar kan konflikt-situationer förekomma redan i dag. I många fall kan samma situation prövas enligt såväl anställningsskyddslagen som ett flertal andra lagar som innehåller förbud mot uppsägning på vissa särskilda grunder. Sådana andra arbetsrättsliga lagar kan i allmänhet tillämpas parallellt med anställningsskyddslagen. Vilka regelverk som ska prövas blir i praktiken också beroende på hur arbetstagaren har valt att föra sin talan. När en arbetsgivare genom ett och samma agerande – t.ex. en uppsägning – anses ha brutit mot både diskrimineringslagen och anställnings-skyddslagen har Arbetsdomstolen emellertid ansett att det inte finns anledning att bestämma två skilda belopp som påföljd. I stället har Arbetsdomstolen valt att fastslå ett gemensamt belopp som ersättning för brott mot båda lagarna (se AD 2011 nr 37).

I likhet med utredningen anser regeringen att tillämpningsfrågor rörande förhållandet till andra regler får lösas utifrån samma principer som i dag gäller förhållandet mellan olika arbetsrättsliga lagstiftningar. Regeringen anser emellertid att det finns anledning att tydligare markera att det kan finnas ett skydd även om den nya lagens förutsättningar inte är uppfyllda. För att motverka risken för att lagen uppfattas som att den uttömmande reglerar skyddet för visseblåsare bör det, i linje med vad Förvaltningsrätten i Malmö och *Uppsala universitet* föreslagit, tas in en upplysning i lagtexten om att lagen inte inskränker det skydd som kan gälla på annan grund. På så sätt kan risken för att arbetstagare uppfattar lagen som en uttömmande reglering minskas.

Däremot bör lagen, enligt regeringens uppfattning, inte innehålla de av utredningen föreslagna hänvisningarna till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen respektive anställningsskyddslagen. I enlighet med vad Uppsala universitet påpekar finns det även annan lagstiftning, exempelvis reglerna om föreningsrätt i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen) och ledighetslagstiftningen, som skulle kunna ge skydd åt arbetstagare som slår larm. Till dessa lagar har utredningen emellertid inte föreslagit hänvisningar. Detsamma gäller Europakonventionen och regeringsformens bestämmelse om yttrandefrihet. Det framstår, enligt regeringen, varken som möjligt eller lämpligt att hänvisa till alla lagar som kan ge skydd för arbetstagare som slår larm. Det kan också tänkas att skyddet finns i annan reglering, t.ex. kollektivavtal. De av utredningen föreslagna hänvisningarna har också ifrågasatts av vissa remissinstanser såväl utifrån placering som utifrån innehåll.

Enligt regeringen är det mest ändamålsenliga sättet att motverka missförstånd om vad som ska gälla att låta den nu föreslagna upplysningsbestämmelsen ersätta de hänvisningar som föreslagits av utredningen.

Lagen ska ge ett särskilt skydd – inte en självständig rätt att slå larm

En följd av att den nya lagen föreslås gälla vid sidan av annan reglering och inte ge någon självständig rätt att slå larm är att det skulle kunna

uppkomma motstridiga resultat vid tillämpning av den föreslagna lagen och annan reglering. Det skulle exempelvis kunna inträffa att en arbetstagare har rätt till skadestånd enligt den föreslagna lagen samtidigt som arbetsgivaren på grund av larmet har möjlighet att vidta en åtgärd mot arbetstagaren enligt någon annan lag, exempelvis anställnings-skyddslagen. Det kan också tänkas att arbetstagaren blir skadeståndsskyldig mot arbetsgivaren på grund av larmet. Det skulle kunna handla om skadeståndsskyldighet enligt lagen om skydd för företagshemligheter eller på grund av brott mot en avtalad tystnadsplikt.

Många remissinstanser anser att detta är en otillfredsställande ordning.

Några av remissinstanserna anser att lagens förhållande till lagen om skydd för företagshemligheter är problematiskt. *Bankinstitutens arbets-givareorganisation* menar att gränsdragningen mot och samspelet med den lagen kan vålla stora tillämpningsproblem. Enligt *Företagarna* riskerar skyddet för företagshemligheter att urholkas, samtidigt som de företag som får eventuella affärshemligheter avslöjade, eller som på felaktiga grunder hängs ut i medierna, riskerar att drabbas av långtgående konkurrensnackdelar. *Idea*, *Företagarna*, och *Svenskt näringsliv* m.fl. anser att lagen riskerar att urholka arbetstagares lojalitetsplikt. *Idea* menar att inskränkningar i de anställdas meddelarfrihet är nödvändiga för att inte äventyra hela överlevnaden av verksamheter av ideell och idéburen karaktär. *Företagarna* anser att förslaget skulle innebära inte obetydliga ingrepp i avtalsfriheten, en devalverad lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren, ett påtagligt ingrepp i arbetsledningsrätten, en urholkad efterlevnad av tystnadsplikter, men också betydande gränsdragningsproblem. Enligt *Företagarna* är risken därmed överhängande att informationsutbytet i företaget stryps. *Svenskt Näringsliv* anser att om skydd skulle ges även vid brott mot en avtalad tystnadsplikt skulle det innebära en påtaglig och omotiverad urholkning av den grundläggande avtalsfriheten. Förslaget skulle i det närmaste vara en uppmaning för anställda att ignorera avtalade tystnadsplikter. *Svenskt Näringsliv* anser därför att arbetstagare som genom ett larm bryter mot en skadeståndssanktionerad tystnadsplikt enligt lag eller avtal bör undantas från det särskilda skyddet. Ett antal remissinstanser företräder alltså uppfattningen att lagens skydd skulle inkräkta alltför mycket på de skyldigheter arbetstagare har i dag i förhållande till arbetsgivaren, och att arbetstagare som genom larmet begår en skadeståndsgrundande handling bör undantas från lagens skydd.

Ett antal remissinstanser är emellertid av motsatt uppfattning. De anser att lagen i stället bör innehålla en bestämmelse som gör att arbetstagaren vid ett larm som skyddas av lagen inte ska kunna drabbas av skadeståndsansvar enligt någon annan reglering. *Förvaltningsrätten i Malmö* anför att det riskerar att motverka lagens syfte om avtal om tystnadsplikt ska gälla parallellt med lagen och arbetstagare ska kunna bli skadeståndsskyldiga trots att förutsättningarna för skydd varit uppfyllda. *Saco*, *TCO* och *Lärarnas Riksförbund* framhåller att en starkt avhållande faktor för den som funderar på att slå larm är om han eller hon riskerar skadeståndsansvar för att ha larmat. De efterfrågar därför en tydlig bestämmelse om att den arbetstagare som slagit larm enligt lagen inte är skadeståndsskyldig för skada som uppkommer för arbetsgivaren på grund av larmet. *Sveriges Ingenjörer* är också inne på denna linje, och

även ytterligare remissinstanser har pekat på att en risk för att drabbas av skadeståndsansvar, eller en osäkerhet om vad som gäller, kan ha en avhållande effekt på viljan att slå larm.

När det gäller lagens förhållande till arbetstagares skadeståndsskyldighet kan regeringen alltså konstatera att det finns företrädare för två helt motsatta synsätt bland remissinstanserna. Å ena sidan finns uppfattningen att ett larm som skyddas enligt lagen aldrig ska kunna medföra skadeståndsansvar för arbetstagaren. Å andra sidan finns uppfattningen att larm som innebär att arbetstagaren gör sig skyldig till en skadeståndsgrundande handling ska undantas från lagens skydd.

Att införa en bestämmelse som innebär att en arbetstagare som omfattas av lagens skydd inte kan drabbas av skadeståndsansvar enligt någon annan reglering skulle emellertid innebära att lagen, och de intressen som ligger bakom den, systematiskt överordnas andra lagar och de intressen och avvägningar som ligger bakom dem. Det blir då, enligt regeringens mening, fråga om en annan typ av reglering än den förstärkning av skyddet i vissa situationer som regeringen nu föreslår. Regeringens mening är att en sådan bestämmelse skulle föra för långt. Konsekvenserna av en sådan bestämmelse skulle också vara svåra att överblicka enligt regeringens uppfattning.

Ett liknande resonemang kan föras i förhållande till möjligheten att låta lagen gå före avtalade tystnadsplikter. Som utredningen angett är avtalsfriheten en grundläggande och viktig rättsprincip, och avsteg från den bör göras med försiktighet. Även i det fallet skulle det bli fråga om en annan typ av reglering än den som nu föreslås, och det skulle då krävas delvis andra överväganden. Detta talar enligt regeringens uppfattning mot att låta de skyddsregler för visseblåsare som nu föreslås få företräde framför avtalade tystnadsplikter eller annan reglering som kan innebära skadeståndsskyldighet för arbetstagaren.

När det gäller lagstadgade tystnadsplikter är brott mot sådana i mycket stor utsträckning kriminaliserade. Som framgår av avsnitt 4.10 föreslås att skyddet inte ska gälla om arbetstagaren genom larmet begår brott. Någon risk för motstridiga resultat blir det alltså inte fråga om i sådana fall.

Om skyddet inte skulle gälla vid larm som utgör skadeståndsgrundande handlingar, exempelvis brott mot avtalade tystnadsplikter skulle det, enligt regeringens mening, innebära en alltför stor och alltför kategorisk inskränkning av skyddet. Dessutom skulle en sådan inskränkning göra det mindre förutsägbart när skyddet inträder.

En inskränkning av avtalsfriheten i den utsträckning som Svenskt Näringsliv med flera remissinstanser uttryckt farhågor för kommer inte heller att bli aktuell eftersom regeringen inte ser skäl att reglera giltigheten av avtalade tystnadsplikter.

Det kan naturligtvis anses motsägelsefullt att en arbetstagare skulle kunna vara skyddad enligt en lagstiftning, men ändå bli ersättningskyldig enligt en annan. Regeringen utesluter inte heller att det skulle kunna ha en avhållande effekt på en arbetstagare som överväger att slå larm om det finns en risk för att drabbas av skadeståndsansvar. En reglering som helt utesluter sådan risk skulle emellertid vara svår att åstadkomma.

Som anges ovan bör kraven läggas på en sådan nivå att en helhetsbedömning enligt nu gällande rätt normalt skulle utfalla till arbetstagarens fördel. Regeringens uppfattning är att innehållet i gällande rätt, och inte minst arbetstagares lojalitetsplikt, i tillräcklig utsträckning beaktas vid utformningen av lagförslaget. Enligt regeringens mening innebär det att den föreslagna lagen skulle vara väl ägnad att ge vägledning åt en arbetstagare som överväger att slå larm.

När det gäller lagens förhållande till lagen om skydd för företagshemligheter konstaterar regeringen att den lagen är avsedd att skydda näringsidkare mot obehöriga angrepp på företagshemligheter. I avsnitt 4.3.5 föreslås att endast larm om allvarliga missförhållanden ska skyddas av den nu föreslagna lagen, och att utgångspunkten för vad som ska utgöra allvarliga missförhållanden ska vara brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden. Detta anknyter till vad som gäller för att ett röjande av företagshemligheter för att avslöja missförhållanden inte ska anses obehörigt (se 2 § andra stycket lagen om skydd för företagshemligheter).

Regeringens uppfattning är att fall då skadeståndsansvar aktualiseras för arbetstagaren enligt annan reglering, eller där annan reglering på annat sätt leder till motstridiga resultat, inte kan förväntas förekomma i någon större utsträckning. I den mån skadeståndsansvar för arbetstagaren aktualiseras bör skadeståndet dessutom i många fall helt eller delvis kunna jämkas i fall där arbetstagaren uppfyller villkoren för ett särskilt skydd.

Regeringen anser således att den nu beskrivna ordningen får godtas. Det bör alltså inte införas en bestämmelse som undantar skadeståndsgrundande handlingar från lagens tillämpningsområde. Det bör inte heller införas en bestämmelse som utesluter skadeståndsansvar enligt annan lagstiftning för arbetstagare som slår larm på ett sätt som skyddas av den föreslagna lagen.

Vissa remissinstanser anser att det av lagförslagets utformning inte tydligt framgår att de nya reglerna ska gälla parallellt med annan lagstiftning. *Sveriges advokatsamfund* menar att det inte tillräckligt tydligt framgår att lagen inte i sig ger någon rätt för en arbetstagare att slå larm om allvarliga missförhållanden, och föreslår att detta förtydligas i en inledande paragraf.

Utredningen föreslår att lagens beskaffenhet ska framgå genom att det anges att det är fråga om ett stärkt skydd. Mot detta har *Uppsala universitet* invänt att benämningen, särskilt över tid, riskerar att bli förvirrande, eftersom det kan komma att bli oklart vilket rättsläge skyddet är stärkt i förhållande till. Förvaltningsrätten i Malmö menar att en ändring av lagens namn bör övervägas, exempelvis genom att stärkt byts ut till särskilt.

I likhet med vad som föreslagits av Förvaltningsrätten i Malmö anser regeringen att skyddets funktion bör förtydligas genom att skyddet benämns ett särskilt skydd. På så sätt kan lagen göras tydligare och risken för missuppfattningar om förhållandet till annan lagstiftning minskas.

4.3.2 Ett skydd vid larm om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet

Regeringens förslag: Lagen ska vara tillämplig när någon slår larm. Larmet ska avse missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Friskolornas riksförbund* menar att det bör tydliggöras vad som avses när det gäller möjligheten att larma om förhållanden som ligger i förfluten tid. *Svenskt Näringsliv* och *Företagarna* har synpunkter på att arbetstagares motiv med larmet inte ska beaktas. Remissinstanserna har inte särskilt kommenterat att larmet ska avse missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Vad som avses med att slå larm

Som en grundläggande förutsättning för att lagen ska vara tillämplig bör gälla att arbetstagaren kan anses slå larm. Att slå larm bör, enligt regeringen, innebära något annat än att nämna ett visst förhållande för någon annan i förbigående. I själva begreppet slå larm bör ligga en avsikt att uppmärksamma någon på ett förhållande som kan uppfattas som ett missförhållande. I det allmänna språkbruket antyder begreppet slå larm ett aktivt och medvetet handlande. Därför framstår det också som naturligt att det bör innefatta ett krav på en avsikt. Denna avsikt bör också kunna uppfattas från mottagarens sida.

Arbetstagare som nämner allvarliga missförhållanden på ett sätt som inte faller under begreppet slå larm bör alltså inte omfattas av det särskilda skyddet. Detta innebär givetvis inte att arbetsgivaren därmed har rätt att vidta repressalier mot arbetstagaren. Arbetstagaren kan vara skyddad på andra grunder, se avsnitt 4.3.1.

Om ett påtalande av missförhållanden utgör ett larm eller inte får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Med att slå larm bör avses såväl att arbetstagaren påtalar missförhållanden för arbetsgivaren som att arbetstagaren vänder sig till någon utanför verksamheten. Vem mottagaren av ett larm bör vara för att skyddet ska inträda återkommer regeringen till nedan.

Det bör understrykas att det endast bör handla om avsikten att slå larm, och att den avsikten bör skiljas från arbetstagarens motiv till att slå larm. Vid prövningen av om någon slagit larm bör det, enligt regeringens uppfattning, inte ha någon betydelse om syftet med larmet var att komma till rätta med missförhållanden, att skada arbetsgivaren eller en kombination av båda dessa syften. Detta har kritiserats av *Svenskt Näringsliv*, som framhåller att arbetstagarens motiv är en omständighet som beaktas såväl enligt praxis från Arbetsdomstolen, inom ramen för en tillämpning av lagen om skydd för företagshemligheter och i Europadomstolens praxis. Även *Företagarna* är inne på samma linje.

Att en arbetstagare slår larm med avsikt att skada arbetsgivaren kan emellertid, enligt regeringens uppfattning, inte förväntas förekomma i någon större utsträckning. Att någon typ av hämndmotiv bidrar till att arbetstagaren väljer att slå larm behöver inte heller utesluta att

arbetstagaren ändå är skyddsvärd när det finns ett allmänintresse i att missförhållanden kommer fram.

I arbetstagarens lojalitetsplikt ligger emellertid att ett larm inte får göras på ett sätt som riskerar att skada arbetsgivaren i onödan. Om arbetstagarens enda syfte med larmet är att tillfoga arbetsgivaren skada, eller om larmet sker på ett sätt som tillfogar arbetsgivaren onödigt skada, bör det kunna utgöra skäl för jämkning av ett skadestånd enligt lagen, se vidare avsnitt 4.9. Möjligheten till jämkning är enligt regeringens mening tillräcklig för att oskäliga resultat ska kunna undvikas. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att arbetstagarens motiv med larmet inte bör utgöra en del av bedömningen av om lagen är tillämplig.

Påtalanden av missförhållanden som ligger längre tillbaka i tiden

En särskild fråga är om begreppet slå larm bör utesluta påtalanden av förhållanden som ligger längre tillbaka i tiden och endast avse pågående situationer av något slag, t.ex. akuta situationer som innebär en fara som snabbt måste avhjälpas. Frågan gäller således om det i begreppet slå larm bör ingå en tidsaspekt av något slag. Att en visselblåsare dröjer med att påtala ett missförhållande kan bero på helt naturliga och legitima orsaker. Det kan vara så att arbetstagaren först efter ett avslutat skeende får reda på vad som har hänt. Arbetstagaren kan behöva fundera noga på hur denne ska agera. Det ligger i sakens natur att detta kan vara svåra beslut som tar tid att fatta. Det kan också vara så att arbetstagaren själv försöker att utreda vad som faktiskt har hänt. Vidare kan arbetstagaren välja att under en tid avvakta för att se om arbetsgivaren självmant åtgärdar missförhållandet. Arbetstagaren kanske väljer att påtala missförhållandet när arbetsgivaren inte har vidtagit erforderliga åtgärder inom rimlig tid. I de nämnda situationerna kan det ofta ligga nära till hands att anse att arbetstagaren slår larm. I andra situationer kan det däremot framstå som mindre naturligt att betrakta ett påtalande av äldre missförhållanden i verksamheten som ett larm. Ett exempel är om det rör missförhållanden som ligger långt tillbaka i tiden och som i dag närmast har ett historiskt intresse. Enligt regeringens mening bör det i sådana fall knappast vara fråga om att arbetstagaren slår larm. Behov av att därutöver tydliggöra i vilken utsträckning det ska vara möjligt att larma om förhållanden som gäller förfluten tid, vilket efterfrågas av *Friskolornas riksförbund*, anser regeringen inte finnas.

Upprepade påtalanden av samma missförhållande

En annan fråga är om flera upprepade påtalanden av samma förhållande bör rymmas inom begreppet slå larm. Man kan t.ex. tänka sig att arbetstagaren påtalar missförhållanden för arbetsgivaren upprepade gånger under en kortare tid. Enligt regeringens mening bör även upprepade påtalanden kunna utgöra larm i lagens mening eftersom det i många fall kan vara motiverat, t.ex. om arbetsgivaren inte vidtar erforderliga åtgärder med anledning av larmet. Så kan också vara fallet när arbetstagaren vänder sig externt flera gånger om samma missförhållanden, kanske till olika mottagare. Ju fler gånger arbetstagaren påtalar samma missförhållande desto mer uttunnat blir

dock larmmomentet. I något skede kan larmmomentet vara så uttunnat att det knappast längre kan anses vara fråga om ett larm.

Påtalanden som arbetstagaren uppenbart inser är oriktiga

Som framgår nedan av avsnitt 4.3.5 bör det som utgångspunkt inte ställas några särskilda krav på att de förhållanden larmet avser verkligen har inträffat eller att arbetstagaren har något särskilt kunskapsunderlag i det avseendet. I ytterlighetsfall kan det dock vara så att arbetstagarens påtalande av missförhållanden inte kan anses falla under begreppet slå larm om arbetstagaren uppenbart inser att sakförhållandena som påtalas är oriktiga. Någon avsikt att slå larm bör då inte anses föreligga.

Larmet ska avse missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet

Regeringens överväganden och förslag om vilka typer av missförhållanden som bör omfattas behandlas i avsnitt 4.3.5. Missförhållandena bör avse arbetsgivarens verksamhet. Till arbetsgivarens verksamhet bör, till att börja med, räknas åtgärder som vidtas efter beslut av personer inom verksamheten. Även brott och andra oegentligheter som utförs av enstaka funktionärer inom verksamheten bör i allmänhet räknas som förhållanden i verksamheten. Ageranden som helt saknar samband med verksamheten bör däremot falla utanför.

4.3.3 Lagen ska gälla alla arbetstagare och alla arbetsgivare

Regeringens förslag: Lagen ska gälla alla arbetstagare i offentlig och privat anställning. Alla arbetsgivare ska omfattas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker förslaget. *Arbetsdomstolen*, *TCO* och *Saco* instämmer i utredningens bedömning att även arbetstagare som inte omfattas av lagen om anställningsskydd bör omfattas av lagen. *Arbetsförmedlingen* ställer sig positiv till att även arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbetet eller i utvecklingsanställning omfattas av skyddet trots att de inte omfattas av anställningsskyddslagen. *Svea hovrätt* ifrågasätter om arbetstagare med företagsledande ställning bör omfattas av lagen med hänvisning till den starka lojalitetsplikt som gäller för dem, och att de varken omfattas av anställningsskyddslagen eller av det utökade meddelarskyddet i kommunala företag och vissa andra organ. *Arbetsgivarverket* anser att om en särskild reglering ska införas på området är det föreslagna tillämpningsområdet väl avvägt. *Konkurrensverket* anser att det bör förtydligas att även anställda med avgångsvederlag omfattas. *Blueprint for Free Speech* välkomnar att lagen föreslås gälla i såväl privat som offentlig verksamhet. *JO*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Arbetsgivarverket*, *Företagarna*, *TCO*, *Journalistförbundet*, *Vision* och *Fackförbundet ST* har synpunkter på att lagen ska gälla i offentlig verksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Lagen ska gälla inom såväl offentlig som privat sektor

Som tidigare nämnts skyddas i dag arbetstagare inom privat respektive offentlig sektor i olika utsträckning mot att drabbas av repressalier från arbetsgivarens sida med anledning av ett larm om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Detta sammanhänger främst med att arbetstagare inom offentlig sektor genom grundlagarna skyddas mot repressalier från den offentlige arbetsgivaren om de utnyttjar sin yttrandefrihet. Offentliganställda arbetstagare anses också ha en längre gående kritikrätt än privatanställda arbetstagare. Det hänger i sin tur ihop med att arbetsgivare inom den privata sektorn kan anses ha särskilda intressen av lojalitet, skydd av goodwill och företagshemligheter, samt bevarande av verksamhetens konkurrenskraft m.m.

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det är lämpligt att reglera skyddet för offentliganställda och privatanställda arbetstagare i samma regelverk. Missförhållanden som med hänsyn till allmänintresset bör komma fram eller annars åtgärdas kan emellertid uppkomma såväl inom offentlig som privat verksamhet. Från arbetstagarens perspektiv framstår behovet av skydd mot repressalier som lika stort, oavsett i vilken verksamhet han eller hon arbetar. En arbetstagare som slår larm framstår som lika skyddsvärd oavsett vem som är arbetstagarens arbetsgivare.

Enligt regeringens mening talar detta starkt för att arbetstagare i såväl privat som offentlig sektor bör omfattas av ett särskilt skydd för arbetstagare som slår larm. En sådan ordning ligger också i linje med Sveriges internationella åtaganden.

Ekobrottsmyndigheten och *TCO* ifrågasätter om det skulle bli fråga om någon egentlig förstärkning av skyddet för offentliganställda, eftersom den föreslagna lagen för den kategorin av arbetstagare framförallt skulle innebära en tydligare grund för skadestånd. Möjligheten att göra sin rätt gällande är emellertid också en viktig del av ett skydd mot repressalier, enligt regeringens uppfattning. Även intresset av en sammanhållen reglering talar för att offentliganställda bör omfattas.

Vissa remissinstanser har framfört synpunkter på att lagen i praktiken skulle riskera att begränsa skyddet enligt grundlagarna, se avsnitt 4.3.1. Som regeringen framhåller i det avsnittet kommer den föreslagna regleringen självfallet inte att innebära någon inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna. Regeringen föreslår också att detta förtydligas i förhållande till utredningens förslag.

Inte heller bör det förhållandet att lojalitetsplikten är olika inom offentlig respektive privat sektor vara ett hinder mot en reglering som gäller hela arbetsmarknaden. Som angetts i avsnitt 4.1 bör däremot arbetsgivarens berättigade intressen av bl.a. lojalitet beaktas vid utformningen av skyddet.

Enligt regeringens mening bör alltså arbetstagare i såväl privat som offentlig sektor omfattas av ett särskilt skydd för arbetstagare som slår larm. Som framhållits ovan är det viktigt att missförhållanden avslöjas, oavsett om de förekommer inom privat eller offentlig sektor. Det bör inte heller spela någon roll hur verksamheten är finansierad, eller om den innehåller inslag av myndighetsutövning. Enligt regeringens mening finns det inte heller skäl att göra undantag för vissa typer av

verksamheter där det i stor utsträckning hanteras särskilt känslig information som rör t.ex. rikets säkerhet. Det kan finnas samma behov av avslöjanden beträffande sådan verksamhet, och något undantag är därför inte motiverat. Däremot bör lagen inte vara tillämplig i fall då arbetstagaren genom ett larm begår en brottslig gärning, vilket behandlas i avsnitt 4.10.

Alla arbetstagare ska omfattas

Mot bakgrund av vad som anförs ovan om intresset av att skydda arbetstagare och möjliggöra att missförhållanden kommer fram, oavsett hos vilken arbetsgivare de förekommer bör det, enligt regeringens mening, krävas starka skäl för att undanta vissa kategorier av arbetstagare hos en arbetsgivare.

Med arbetstagare avses inom arbetsrätten den som är att betrakta som sådan i enlighet med det civilrättsliga arbetstagarbegrepp som kommer till uttryck vid tillämpningen av arbetsrättslig lagstiftning, t.ex. i Arbetsdomstolens praxis avseende anställningsskyddslagen. Från anställningsskyddslagens tillämpningsområde har emellertid vissa kategorier av arbetstagare undantagits. Det rör sig om

- arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning,
- arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj,
- arbetstagare som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll,
- arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsanställning, och
- arbetstagare som är anställda i gymnasial lärlingsanställning.

Däremot omfattas alla arbetstagare av t.ex. diskrimineringslagen, och skyddas därigenom mot vissa former av osaklig särbehandling.

Regeringens utgångspunkt är att alla arbetstagare bör omfattas av regleringen.

Vad gäller arbetstagare i företagsledande eller därmed jämförlig ställning har *Svea hovrätt* ifrågasatt att dessa ska omfattas av lagens skydd. Som *Svea hovrätt* påpekar omfattas inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot och styrelsesuppleant av det utökade meddelarskyddet för anställda och uppdragstagare i kommunala företag och vissa andra organ. I förarbetena motiveras detta bl.a. genom att högt uppsatta tjänstemän har en starkare lojalitetsplikt än andra arbetstagare. Det kan också vara svårt att avgöra om personer i ledande ställning uttalar sig för egen räkning eller för företagets räkning. För en styrelseledamot och verkställande direktör gäller vidare en särskild reglering genom bestämmelser i aktiebolagslagen (2005:551) och lagen om ekonomiska föreningar (1987:667) för t.ex. skadeståndsskyldighet. Detsamma gäller för styrelsesuppleanter och vice verkställande direktör. Samma undantag har föreslagits av Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79).

Enligt regeringens mening finns det anledning att göra en delvis annan bedömning när det gäller en lag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm än vad som gjorts när det gäller ett utökat meddelarskydd. Övervägande skäl talar för att låta en ny lag omfatta också arbetstagare i

ledande ställning. Som framgår ovan är regeringens utgångspunkt att det är viktigt att missförhållanden kommer fram och att arbetstagare som slår larm om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet är skyddsvärda. Den arbetstagare som iakttar ett missförhållande kan mycket väl befinna sig i en ledande ställning. Sådana arbetstagare kan till och med förväntas ha en särskild inblick i verksamheten. En arbetstagare i ledande ställning som slår larm framstår också som skyddsvärd, och om sådana arbetstagare omfattas av det särskilda skyddet kan det antas innebära att de i större utsträckning vågar slå larm. Arbetsgivarens starka intresse av lojalitet bör således få ge vika för dessa motstående intressen. Inte heller de associations- och skadeståndsrättsliga aspekterna är av sådan art att de utesluter att även högre befattningshavare ska omfattas av skyddet. Det bör endast i begränsad utsträckning kunna förekomma att den som larmat på ett sätt som omfattas av lagens skydd också ådrar sig skadeståndsskyldighet genom larmhandlingen, se vidare avsnitt 4.3.1. I vilka fall en arbetstagares uttalande ska anses ha gjorts i egenskap av företrädare för arbetsgivaren eller inte bör avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det avgörande bör vara om det är en arbetstagare som slår larm. Sker ett uttalande i stället av arbetsgivaren, t.ex. ett bolag genom en företrädare för bolaget, bör lagen dock inte vara tillämplig. Sammanfattningsvis anser regeringen att även arbetstagare med högre befattning bör omfattas av det särskilda skyddet.

Också när det gäller övriga kategorier av arbetstagare som undantagits från anställningsskyddslagens tillämpningsområde bör intresset av att missförhållanden kommer fram ges genomslag. Om sådana arbetstagare upptäcker missförhållanden kan det finnas ett lika starkt allmänintresse av att uppgifterna kommer fram, och det saknas tillräckliga skäl att undanta dem från lagens tillämpningsområde. Det särskilda skyddet bör således även omfatta arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj, arbetstagare som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll, arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsanställning, och arbetstagare som är anställda i gymnasial lärlingsanställning.

Det bör slutligen inte ges någon betydelse vilken anställningsform det är fråga om.

Sammanfattningsvis anser regeringen att alla arbetstagare och alla arbetsgivare bör omfattas av lagen.

4.3.4 Även inhyrda ska omfattas

Regeringens förslag: Med arbetstagare ska jämföras den som utför arbete som inhyrd, om larmet avser förhållanden i inhyrarens verksamhet. I sådana fall ska med arbetsgivare avses inhyraren.

Med inhyrd ska avses arbetstagare som lagen om uthyrning av arbetstagare är tillämplig på. Med inhyrare ska avses detsamma som med kundföretag enligt den lagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen har emellertid övervägt hur inhyrda arbetstagare skulle kunna omfattas av den föreslagna regleringen.

Remissinstanserna: Förvaltningsrätten i Malmö, Stockholms universitet, Saco, Akademikerförbundet SSR, Vårdförbundet, Sveriges Ingenjörer och Vision anser att även inhyrda arbetstagare bör omfattas av lagens skydd. Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, TCO, Finansförbundet, Lärarförbundet, Sveriges Läkareförbund, FAR, Fackförbundet ST, Transparency International Sverige och Uppsala universitet anser att därutöver även ytterligare grupper, främst uppdragstagare, praktikanter och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program bör omfattas av lagens skydd, eller att skyddet för dessa grupper i vart fall bör utredas vidare.

Skälen för regeringens förslag

Det finns andra än arbetstagare som kan behöva skydd

Som framgår ovan anser regeringen att alla arbetstagare bör omfattas av den föreslagna lagens skydd. Det innebär att även exempelvis praktikanter som anses som arbetstagare enligt det civilrättsliga arbetstagarbegreppet kan omfattas. Behovet av skydd för ytterligare personkategorier påpekas dock av många remissinstanser. Utöver inhyrda och uppdragstagare nämns av remissinstanserna även deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och praktikanter som inte är arbetstagare. Det bör därför övervägas om och i vilken utsträckning även andra personkategorier som, utan att vara arbetstagare, deltar i en arbetsgivares verksamhet bör omfattas av skyddet. Att det är fråga om en skyddslagstiftning med en arbetsrättslig utgångspunkt innebär emellertid att det endast i begränsad utsträckning är möjligt och lämpligt att låta även ytterligare personkategorier omfattas av skyddet.

Behovet av skydd för inhyrda

Eftersom alla arbetstagare föreslås omfattas inkluderar det även inhyrda arbetstagare i förhållande till deras arbetsgivare, det vill säga bemanningsföretaget, om larmet avser missförhållanden i bemanningsföretagets verksamhet. Men om bara arbetstagare omfattas skulle skyddet inte gälla de inhyrda arbetstagarna i förhållande till det inhyrande kundföretaget. I likhet med vad utredningen konstaterat är en sådan ordning inte oproblematisht.

Inhyrda är också den personkategori som flest remissinstanser framhåller vikten av att skydda. Inhyrda arbetstagare måste nämligen anses ha ett lika stort behov av skydd vid visseblåsning som arbetstagare i inhyrarens verksamhet. Det beror på att deras ställning hos inhyraren på många sätt är jämförbar med anställdas ställning. Enligt 6 § lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare ska inhyrda också tillförsäkras samma arbets- och anställningsvillkor som om han eller hon hade anställts direkt. Inhyrda svarar också oftast för att uppfylla ett fortlöpande behov hos inhyraren som normalt utförs av anställda. Inhyrda arbetstagare har emellertid i flera avseenden en svagare ställning i förhållande till inhyraren än vad inhyrarens arbetstagare har. Det skulle t.ex. kunna inträffa att inhyraren inte längre vill att visseblåsaren ska utföra arbete i dennes verksamhet eller helt säger upp avtalet med bemanningsföretaget på grund av att den inhyrda arbetstagaren slagit

larm. Det innebär att arbetsuppgifterna inte längre finns tillgängliga hos bemanningsföretaget och visselblåsaren skulle till och med ytterst riskera att komma att bli uppsagd på grund av arbetsbrist. Det kan inte minst tänkas att en inhyrd arbetstagare som slår larm om missförhållanden i inhyrarens verksamhet drabbas av t.ex. trakasserier och liknande från inhyrarens sida. Genom att inhyrda står under inhyrares arbetsledning och kontroll ökar den risken väsentligt.

Ett ytterligare argument för att även inhyrda bör skyddas är, i likhet med vad som anförts av flera remissinstanser, bland andra *Vision*, att en situation där inhyrda arbetstagare inte skyddas i förhållande till inhyraren kan ge vissa verksamheter ett särskilt incitament att anlita inhyrd arbetskraft i stället för att anställa personal. Det skulle i förlängningen innebära försämrade förutsättningar för att missförhållanden i dessa verksamheter kommer fram.

Regeringen anser mot den bakgrunden att det är angeläget att även inhyrda arbetstagare omfattas av den föreslagna lagens skydd.

Inhyrda bör jämföras med arbetstagare hos inhyraren

Som utredningen angett vore ett sätt att förstärka skyddet för inhyrda arbetstagare att utöka regleringens tillämpningsområde så att arbetstagare skyddas i förhållande till arbetsgivaren även för larm om missförhållanden i ett kundföretags verksamhet. En annan möjlig lösning som har övervägts av utredningen är en reglering som innebär att inhyrda arbetstagare jämföras med arbetstagare i inhyrarens verksamhet. Utredningen har emellertid avstått från att lämna något förslag, med hänvisning bland annat till att uppdraget uppfattas som att det i första hand ska vara fråga om en rent arbetsrättslig reglering. En reglering som exempelvis jämför inhyrda arbetstagare med arbetstagare i inhyrarens verksamhet skulle, enligt utredningens mening, riskera att bli mer komplicerad och svårtillämpad än en reglering som endast gäller arbetstagare, och dessutom riskera att ingripa i avtalsförhållandet mellan uthyraren och inhyraren.

Som anges ovan anser regeringen emellertid att det är angeläget att ett särskilt skydd införs även för inhyrda arbetstagare. Ett sådant skydd kan enligt regeringens mening bäst åstadkommas genom att inhyrda jämföras med arbetstagare i förhållande till inhyraren. Inhyrda bör därför ges ett skydd i förhållande till inhyraren när larmet avser inhyrarens verksamhet. Det är nämligen i förhållande till inhyraren som behovet av skydd framstår som starkast när det gäller sådana larm. Det gäller framförallt behovet av skydd mot mindre ingripande åtgärder som exempelvis trakasserier eller orimligt hög arbetsbelastning. Risken för att drabbas av sådana åtgärder kan nämligen förväntas vara störst där det dagliga arbetet utförs. Att jämföra inhyrda med arbetstagare i inhyrarens verksamhet skulle alltså erbjuda inhyrda ett skydd mot sådana mindre ingripande repressalier där skyddet kan förväntas behövas som mest, nämligen hos inhyraren. Förhållandet mellan inhyraren och inhyrda arbetstagare liknar också i stor utsträckning förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

När det gäller mer ingripande åtgärder som avskedande eller uppsägning är det arbetsgivaren, dvs. uthyraren, som förfogar över dessa.

Med den föreslagna lösningen skulle en arbetstagare inte omfattas av det särskilda skyddet i förhållande till arbetsgivaren när det gäller larm i inhyrarens verksamhet. Ett sådant skydd har efterfrågats av *Finansförbundet*. I förhållande till arbetsgivaren har arbetstagaren emellertid i den absoluta merparten av fallen redan ett skydd genom anställnings-skyddslagen. Som anges i avsnitt 4.9 kan det också finnas situationer där inhyraren får svara för ekonomisk skada som uppkommer till följd av att arbetstagaren inte längre får arbeta kvar hos inhyraren. Regeringen anser mot den bakgrunden att den föreslagna lösningen utgör en ändamålsenlig förstärkning av skyddet för inhyrda. Alternativa lösningar där arbetstagare skyddas mot repressalier från såväl inhyrare som uthyrare oavsett vilken verksamhet larmet avser skulle dessutom riskera att bli avsevärt mycket svårare att tillämpa.

Med inhyrd bör avses arbetstagare som lagen om uthyrning av arbetstagare är tillämplig på, det vill säga en arbetstagare som är anställd av ett bemanningsföretag i syfte att hyras ut, och som utför arbete under inhyrarens kontroll och ledning på det sätt som avses i den lagen. Med inhyrare bör avses detsamma som med kundföretag enligt den lagen.

Förslaget att omfatta inhyrda innebär visserligen ett visst ingrepp i avtalsfriheten mellan inhyraren och bemanningsföretaget, eftersom avtalsparterna inte fritt kan förfoga över det skadeståndsansvar som inhyraren riskerar att drabbas av i förhållande till inhyrda arbetstagare, se avsnitt 4.9. Det framstår emellertid som motiverat för att motverka möjligheten att särbehandla inhyrda arbetstagare när det gäller visselblåsning.

Övriga personkategorier bör inte omfattas

Inhyrda har alltså, enligt regerings uppfattning, en ställning som i stor utsträckning är jämförbar med arbetstagers, och ett skyddsbehov som på vissa sätt till och med är större. Emellertid kan även övriga personkategorier i olika stor utsträckning anses ha ett skyddsbehov. Även personer i dessa kategorier kan ha anledning att påtala missförhållanden och därmed riskera att drabbas av repressalier. Som anges ovan har det föreslagna skyddet en arbetsrättslig utgångspunkt. En reglering som omfattar även ytterligare personkategorier skulle därför kräva ytterligare överväganden.

Regeringens uppfattning är vidare att risken för att den föreslagna lagen skulle utgöra ett incitament att ersätta arbetstagare med andra personkategorier inte gör sig lika starkt gällande beträffande övriga personkategorier som beträffande inhyrda. Som anges ovan svarar inhyrda oftast för ett fortlöpande behov hos inhyraren som normalt utförs av anställda. Uppdragstagare fyller däremot ofta ett behov som finns vid sidan av uppdragsgivarens ordinarie verksamhet och som i regel är av tillfällig natur. När det gäller praktikanter som inte är arbetstagare och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program utför de sina åtaganden under en begränsad tid, och det finns som utgångspunkt andra syften med att de befinner sig på en arbetsplats än att de ska utföra arbete.

Regeringen instämmer alltså i utredningens bedömning, nämligen att övriga personkategorier, i vart fall inte för närvarande, bör omfattas av den föreslagna lagen.

4.3.5 Endast larm om allvarliga missförhållanden ska omfattas

Regeringens förslag: Det särskilda skyddet ska endast gälla vid larm om allvarliga missförhållanden.

Med allvarliga missförhållanden ska avses brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden. Det är tillräckligt att det genom larmet framställs konkreta misstankar om sådana allvarliga missförhållanden.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock definierat allvarliga missförhållanden som förhållanden som skäligen kan misstänkas utgöra brott, på vilket fängelse kan följa, eller därmed jämförliga missförhållanden.

Remissinstanserna: *FAR* och *Arbetsgivarverket* är positiva till definitionen av allvarliga missförhållanden och *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker utredningens förslag. Även *Förvaltningsrätten i Malmö* är positiv, men anser att tillämpningen bör utvärderas. *Rikspolisstyrelsen*, *Kriminalvården*, *Statskontoret*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *TCO*, *Göteborgs universitet*, *Sveriges Ingenjörer* och *Sveriges läkarförbund* anser att definitionen bör förenklas. *Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation* menar att utredningens förslag innebär att begreppet allvarliga missförhållanden får en mycket vid innebörd. *Vårdförbundet*, *Fackförbundet ST*, *TCO*, *Göteborgs universitet*, *Journalistförbundet*, *Lärarförbundet*, *Lärarnas riksförbund*, *Akademikerförbundet SSR*, *Vision*, *Finansförbundet*, *LO*, *Föreningen STOPP – mot kränkande särbehandling i arbetslivet m.fl. organisationer* och *Jusek* menar att kravet på allvarliga missförhållanden är för högt ställt, vilket, enligt vissa, kan få till följd att arbetstagare avstår från att slå larm. *Finansförbundet* m.fl. menar att det i vart fall vid interna larm bör räcka med missförhållanden och *Saco* m.fl. anser att detsamma bör gälla även vid larm till arbetstagarorganisation. Även *TCO m.fl.* anser att det bör göras skillnad när det gäller interna och externa larm. *Revisorsnämnden* anser att rätten att meddela misstanke om brott bör vara förbehållen mer allvarlig brottslighet, och att de exempel som anges är för vagt hållna och omfattar omständigheter som inte är särskilt skyddsvärda men kan leda till betydande skada, även för revisorers klienter. *Konkurrensverket* förordar att det tydliggörs att brott mot regler till skydd för fungerande marknader inte bara avser den reglering som gäller för finansmarknaden, utan även överträdelse av konkurrensreglerna och lagarna om offentlig upphandling. *Sveriges advokatsamfund* motsätter sig att oetiska förhållanden ska kunna utgöra ett missförhållande i lagens mening.

Skälen för regeringens förslag

Vilka förhållanden skyddas vanligtvis vid visselblåsning?

Den kanske viktigaste frågan vid utformningen av en reglering om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm är vilka förhållanden som arbetstagaren ska kunna slå larm om och omfattas av det särskilda skyddet.

Arbetsdomstolen har i flera mål om skiljande från anställningen prövat frågan om vilka förhållanden en arbetstagare får slå larm om inom ramen för arbetstagarens kritikrätt. Ju allvarigare missförhållanden det är fråga om, desto större frihet har arbetstagaren att slå larm. Även en högre grad av allmänintresse talar för att arbetstagaren ska kunna få skydd.

Den som genom ett larm avslöjar företagshemligheter riskerar att ställas till svars enligt lagen om skydd för företagshemligheter. Uppgifter om att brott har begåtts eller att det förekommit viss annan helt oacceptabel verksamhet anses dock inte utgöra företagshemligheter över huvud taget. Det är vidare bara obehöriga angrepp på företagshemligheter som omfattas. Ett exempel på vad som inte betraktas som något obehörigt angrepp på företagshemligheter är att någon, för offentliggörande eller inför en myndighet eller annat behörigt organ, avslöjar något som skäligen kan misstänkas utgöra brott på vilket fängelse kan följa, eller som kan anses utgöra annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse.

När uppgiftslämnandet sker av en offentliganställd till en sådan mottagare som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen innebär meddelarskyddet att arbetstagaren i princip är skyddad mot repressalier från arbetsgivaren oavsett vilka förhållanden larmet avser. Ett repressalieförbud anses också följa av stadgandet om yttrandefrihet i regeringsformen, dvs. även vid larm som görs till andra mottagare än de som avses i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Enligt Europadomstolens praxis är allmänintresset ett viktigt kriterium vid bedömningen av om en arbetstagare som slagit larm bör vara skyddad. Utrymmet att inskränka avslöjanden av information som behövs för en upplyst politisk debatt eller fackliga angelägenheter är begränsat. Konstnärliga och kommersiella yttranden skyddas dock inte lika starkt. Allmänintresset anses av domstolen vara stort när det gäller bl.a. vanvård, polisbrutalitet, politikers försök att påverka rättsutredningar, grym och oetisk djurhållning, oetiska anställningsförhållanden, skogsskövling samt utnyttjande av barn och deras föräldrar genom aggressiv marknadsföring av ohälsosam mat.

Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare innebär att ett nationellt ramverk bör underlätta avslöjanden med allmänt intresse (public interest reports). Det är upp till medlemsstaterna att bestämma vad som ska anses ingå i begreppet allmänt intresse, men enligt rekommendationen bör tillämpningsområdet specificeras och inkludera, i vart fall, rapportering och avslöjanden av lagbrott, risker för enskildas hälsa och säkerhet, risker för miljön och kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Enligt Europarådets parlamentariska församlings resolution om skydd för visselblåsare ska de nationella reglerna skydda alla larm om olika typer av lagbrott som påverkar eller hotar liv, hälsa, frihet eller andra legitima intressen som skattebetalare, aktieägare, anställda eller kunder har.

Bara larm om allvarliga missförhållanden ska omfattas

Vilka förhållanden arbetstagare bör kunna slå larm om handlar alltså, för det första, om i vilken utsträckning skyddet bör inträda redan vid larm

om relativt bagatellartade oegentligheter i arbetsgivarens verksamhet, eller om lagens skydd bör förbehållas larm om förhållanden som når upp till en viss allvarlighetsgrad.

Regeringen anser att det särskilda skyddet bör förbehållas de mest skyddsvärda fallen. Det bör alltså krävas en viss nivå på de påstådda missförhållandena för att skyddet ska inträda. Även om visselblåsning i bästa fall innebär att uppgifter om risker i en verksamhet kommer fram och att skador på arbetsgivarens verksamhet därmed kan undvikas, är det nämligen ofrånkomligt att visselblåsning också kan innebära att arbetsgivarens verksamhet skadas. Även enskilda personers intressen riskerar att skadas, t.ex. personer som utpekats som ansvariga för olika former av missförhållanden. För att minska risken för sådana skador bör det ställas relativt höga krav på vilken typ av missförhållanden larmet ska avse för att skyddet ska inträda. Att arbetsgivares och utpekade personers intressen bör värnas talar alltså för att det bör ställas krav på att missförhållandena ska vara allvarliga.

Ett annat skäl för att ett särskilt skydd bör vara begränsat till allvarliga missförhållanden är att arbetsgivarens arbetsledningsrätt i annat fall skulle riskera att urholkas i en omotiverat stor utsträckning. En ordning som innebär att även larm om mindre allvarliga missförhållanden omfattas skulle kunna försvåra arbetsgivares ledning av verksamheten genom att arbetstagare får en utökad möjlighet att angripa arbetsledningsbeslut med påståenden om att besluten grundar sig på arbetstagarens larm. En sådan ordning skulle kunna öka arbetstagares benägenhet att väcka talan, och vara tvistedrivande i en omfattning som enligt regeringens mening inte kan motiveras utifrån arbetstagarens behov av ett särskilt skydd i sådana situationer. I synnerhet gäller detta om arbetstagare, som föreslås nedan (se avsnitt 4.9 och 4.11.4), ges en särskild skadeståndsgrund med en bevislättning för arbetstagaren.

Lärarnas Riksförbund påpekar visserligen att det finns andra kanaler för att behandla impopulära arbetsledningsbeslut mellan parterna på den svenska arbetsmarknaden. Förbundet ser därför inte någon större fara för att det särskilda skyddet skulle medföra risk för att arbetstagare larmar om rena arbetsledningsbeslut som man ogillar. *Arbetsgivarverket* är dock av motsatt uppfattning och anser att det är av största vikt att kvalifikationskravet på att larmet ska avse allvarliga missförhållanden inte sänks.

Som Arbetsgivarverket framhåller pekar erfarenheterna från Norge på att en reglering som omfattar även missförhållanden av mindre allvarlig art riskerar att verka tvistedrivande och leda till tvister om sådant som snarare har karaktären av missnöjesyttringar och konflikter mellan arbetstagare än larm om missförhållanden inom verksamheten. Även detta talar, enligt regeringens mening, för att det bör ställas krav på att det ska handla om missförhållanden av mer allvarlig karaktär.

En ordning där det krävs allvarliga missförhållanden för att skyddet ska inträda ligger också i linje med de internationella rättsakterna på området, eftersom dessa i huvudsak handlar om allvarliga missförhållanden som korruption och kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter. En sådan ordning anknyter också till vad bl.a. Utredningen om mutor (se SOU 2010:38) framfört om behovet av att stärka skyddet

för arbetstagare som slår larm om korruption och oegentligheter inom företag, myndigheter och andra organisationer.

Mot att endast larm om allvarliga missförhållanden ska omfattas av det särskilda skyddet invänder ett antal remissinstanser att det skulle innebära att lagens tillämpningsområde blir för snävt. Detta framförs av LO, TCO, Göteborgs universitet, Journalistförbundet, Vårdförbundet, Fackförbundet ST, Lärarnas riksförbund, Föreningen STOPP – mot kränkande särbehandling i arbetslivet m.fl. organisationer och Jusek. De flesta av dem anser att det bör vara möjligt att larma om alla typer av missförhållanden och då omfattas av lagens skydd. I likhet med Göteborgs universitet anser flera att det finns en risk att kravet på allvarlighet ställs så högt att många anställda riskerar att stå utan skydd även i framtiden. Akademikerförbundet SSR påpekar att det är viktigt att alla missförhållanden kommer fram, inte bara allvarliga sådana. I linje med det anför Föreningen STOPP – mot kränkande särbehandling i arbetslivet m.fl. organisationer att det är viktigt att ta tag i missförhållanden innan de hinner bli allvarliga. Några remissinstanser ifrågasätter att skyddet bara ska inträda vid allvarliga missförhållanden, eftersom det i arbetstagarens lojalitetsplikt ligger en skyldighet att uppmärksamma arbetsgivaren på allehanda missförhållanden i verksamheten som kan leda till skada. Denna skyldighet bör, enligt dem, motsvaras av ett skydd mot repressalier från arbetsgivaren. Om skyddet bara gäller allvarliga missförhållanden kan det motsatsvis uppfattas som att arbetsgivaren annars är oförhindrad att vidta repressalier. Lärarnas riksförbund anser att ett krav på att missförhållandena ska vara allvarliga riskerar att ge klartecken för att missförhållanden som inte är allvarliga tillåts fortgå och för att arbetsgivaren kan vidta repressalier mot den som larmar. Vision menar att förslaget inte stämmer överens med vad som gäller på rättsområdet enligt Arbetsdomstolens praxis.

Även om regeringen instämmer i att det kan vara viktigt att uppmärksamma alla typer av missförhållanden, är det ur ett samhällsperspektiv allra mest angeläget att missförhållanden av mera allvarlig karaktär kommer fram. Som framgår av avsnitt 4.1 kan en förstärkning av skyddet också bidra till att det blir mer naturligt att rapportera om missförhållanden. Det bör få en positiv effekt även i förhållande till larm om mindre allvarliga missförhållanden.

Att bara allvarliga missförhållanden bör omfattas av den reglering som nu föreslås innebär inte heller att det är tillåtet med repressalier vid larm om mindre allvarliga missförhållanden. Som framgår av avsnitt 4.3.1 föreslår regeringen att det ska förtydligas att det skydd som kan gälla enligt annan reglering inte inskränks.

Arbetsdomstolens praxis innebär, som anges ovan, att ju allvarligare missförhållanden det är fråga om, desto större frihet har arbetstagaren att slå larm. Eftersom lagen bygger på att ett mindre antal kriterier ska prövas, innebär det att de kriterier som ska bedömas måste sättas tillräckligt högt, se avsnitt 4.3.1. Det kan i sammanhanget återigen påpekas att en avgränsning av det särskilda skyddet till allvarliga missförhållanden givetvis inte skulle beröva arbetstagare exempelvis den kritikrätt som arbetstagaren har enligt Arbetsdomstolens praxis, och den tryck- och yttrandefrihet som följer av grundlagarna och Europa-konventionen.

Jusek och Vårdförbundet framför vidare att det vore en alltför svår bedömning för arbetstagare som överväger att slå larm att avgöra om missförhållandena är allvarliga eller inte. Vårdförbundet anser att det skulle kunna leda till att arbetstagare avstår från att larma. TCO och Journalistförbundet menar att en sådan bedömning kan leda till osäkerhet, och instämmer i att det finns en risk för att arbetstagare avstår från att slå larm.

Regeringen vill framhålla att om lagen i stället skulle gälla missförhållanden, utan något krav på att de ska vara allvarliga, skulle ändå en bedömning behöva göras om de förhållanden en arbetstagare överväger att slå larm om faller in under den definitionen. En mer vidsträckt definition skulle visserligen göra att tillämpningsområdet skulle utvidgas och fler larm kunna omfattas. Det är naturligtvis av avgörande betydelse för att lagen ska få avsedd effekt att skyddet inte blir för snävt. Syftet med lagen är att förstärka skyddet för arbetstagare som slår larm. Vad som bör avses med begreppet allvarliga missförhållanden återkommer regeringen till nedan, men redan här kan sägas att regeringens uppfattning är att det bör vara fråga om ett relativt vidsträckt begrepp, och därmed ett relativt vidsträckt skydd. Samtidigt måste skyddet utformas med beaktande av de motstående intressen som finns.

Regeringen anser således att det bör krävas att ett larm avser allvarliga missförhållanden för att det ska omfattas av lagens skydd. För att lagen ska vara tillämplig bör det emellertid inte krävas att de allvarliga missförhållanden som larmet avser verkligen har inträffat eller att arbetstagaren har ett visst kunskapsunderlag till stöd för sitt påstående. Bedömningen av om det är fråga om allvarliga missförhållanden bör i stället utgå från arbetstagarens påståenden. Däremot föreslår regeringen i avsnitt 4.8.3 att det bör krävas fog för påståendet om allvarliga missförhållanden för att skyddet ska inträda vid larm som görs till myndighet eller genom offentliggörande (externa larm).

Utgångspunkten för vad som utgör allvarliga missförhållanden – brott med fängelse i straffskalan

En naturlig utgångspunkt för vad som bör utgöra allvarliga missförhållanden är, enligt regeringens mening, brottsliga gärningar med fängelse i straffskalan.

Flera remissinstanser anser att det i förhållande till utredningens förslag finns ett behov att förtydliga vad som avses med allvarliga missförhållanden, eftersom begreppet annars riskerar att ha en hämmande effekt på viljan att slå larm. *Kriminalvården*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Göteborgs universitet* och *Lärarförbundet* m.fl. tycker att definitionen är för komplicerad och bör förtydligas. *Rikspolisstyrelsen* föreslår en mera uttömmande uppräkningslista av de missförhållanden som omfattas av lagens skydd. *Statskontoret* menar att arbetstagare förutsätts ha kunskap om påföljderna i straffrätten och kunna bedöma om andra fel är av motsvarande svårighetsgrad. Statskontoret avstyrker att det i författningstext anges att det ska finnas fängelse i straffskalan och anser att det är tillräckligt att det framgår att arbetstagaren ska ha konkreta misstankar om att det kan vara fråga om ett brott

eller annat jämförligt missförhållande. Även *Sveriges läkarförbund* menar att det är svårt att avgöra om det finns fängelse i straffskalan.

Som framgår ovan finns det, enligt regeringen, flera starka skäl till att tillämpningsområdet bör begränsas, bl.a. hänsyn till den skada som kan uppkomma för en arbetsgivare eller en person som utpekats som ansvarig för vissa missförhållanden. Om samtliga brott skulle omfattas skulle tillämpningsområdet bli alltför vidsträckt.

Om i stället endast brott med fängelse i straffskalan omfattas är det alltså brott som saknar fängelse i straffskalan som skulle undantas från lagens tillämpningsområde. Det handlar då om brott som anses så pass lindriga att den enda påföljden som anges i straffstadgandet är böter. Exempel på sådana så kallade bötesbrott är vissa trafikbrott, som fortkörning och vårdslöshet i trafik. Som utredningen framhåller skulle även exempelvis häleriförseelse, penningtvättförseelse och ringa bokföringsbrott omfattas av den föreslagna definitionen. Ett annat exempel som skulle omfattas är snatteri, där straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader. Eftersom det endast är brottsliga gärningar som är relativt lindriga som saknar fängelse i straffskalan bör det knappast kunna inträffa att en arbetstagare felaktigt uppfattar ett sådant brott som ett allvarligt missförhållande. Regeringen anser därför inte att kravet är alltför högt ställt eller att det i det här hänseendet skulle bli fråga om en alltför komplicerad bedömning. Ett alternativ som innebär en uppräkningslista av olika typer av missförhållanden framstår enligt regeringens mening inte heller som ändamålsenlig.

Ett skäl som talar för att utgångspunkten bör vara brott med fängelse i straffskalan är inte minst, i likhet med vad *Förvaltningsrätten i Malmö* framhållit, nämligen att det finns ett värde i att definitionen av allvarliga missförhållanden ligger i linje med den definition som gäller enligt lagen om skydd för företagshemligheter.

Regeringen anser alltså att utgångspunkten för vad som ska utgöra allvarliga missförhållanden bör vara brott med fängelse i straffskalan. Regeringen anser däremot att bedömningen av vad som utgör allvarliga missförhållanden kan förenklas på annat sätt i förhållande till utredningens förslag, se vidare nedan.

Det är tillräckligt med konkreta misstankar om brott

Larm om allvarliga missförhållanden kan tänkas se ut på många olika sätt. Även om utgångspunkten för vad som är tillräckligt allvarligt för att betecknas som allvarliga missförhållanden bör vara brott med fängelse i straffskalan, kan en arbetstagare som slår larm i de flesta fall inte förväntas ha några särskilda kunskaper om straffrätt.

Vid bedömningen av om en arbetstagares larm avser ett brott bör det, som nämnts, inte ha någon betydelse om ett brott verkligen har begåtts, eller vilket kunskapsunderlag arbetstagaren har. Bedömningen bör helt utgå från arbetstagarens påståenden i larmet.

Det särskilda skyddet bör, till att börja med, omfatta situationen att arbetstagaren genom larmet påstår att ett visst brott, med fängelse i straffskalan, har begåtts i arbetsgivarens verksamhet.

Detta bör, för det första, gälla när arbetstagaren genom larmet beskriver något som objektivt faller in under en straffbestämmelse där fängelse ingår i straffskalan. Det bör alltså inte krävas någon rubricering.

Om arbetstagaren själv rubricerar något som ett visst brott bör emellertid också det kunna omfattas, om det är ett brott med fängelse i straffskalan. Det framstår som naturligt att ett larm om att det inom styrelsen i ett företag har förekommit förskingring av bolagets medel bör utgöra ett larm om allvarliga missförhållanden. Detta gäller även om det inte anges närmare vad som förekommit eller hur arbetstagaren kommit fram till den slutsatsen. En arbetstagare som slår larm kan emellertid inte förväntas ha några särskilda kunskaper om straffrätt. Det bör således inte ställas krav på att en eventuell brottsrubricering är korrekt.

Därutöver bör även larm om misstänkta brott kunna falla inom den föreslagna lagens tillämpningsområde.

Utredningen har därför föreslagit att med allvarliga missförhållanden ska avses förhållanden som skäligen kan misstänkas avse brott. Även om utredningens förslag är avsett att anknyta till rekvisiten för vad som inte betraktas som obehörigt röjande enligt 2 § andra stycket lagen om skydd för företagshemligheter är avsikten inte att begreppet ska ha samma innebörd som i den lagen eftersom bedömningen föreslås utgå från arbetstagarens påståenden. Regeringen anser visserligen, som framgår ovan, att det är en bra utgångspunkt. Om bedömningen endast ska utgå från arbetstagarens påståenden framstår det emellertid inte som motiverat att formulera bestämmelsen på ett sätt som i så stor utsträckning påminner om ett beviskrav. Det skulle kunna missförstås och därmed riskera att ha en avskräckande effekt på arbetstagare som överväger att slå larm. Men det skulle också riskera att uppmuntra arbetstagare att uttrycka en högre grad av misstanke än de annars hade gjort eller förstärka sina påståenden, vilket inte framstår som önskvärt. Att definiera allvarliga missförhållanden som förhållanden som skäligen kan misstänkas avse brott framstår, mot den bakgrunden, som onödigt komplicerat. Att förslaget är komplicerat är också något som har framhållits av många remissinstanser. Regeringen anser därför att vad som ska krävas för att ett larm ska avse brott bör formuleras på ett enklare sätt.

Regeringen instämmer emellertid med det utredningen anfört om att alltför allmänna påståenden som innebär att brott kan ha begåtts inte bör anses utgöra larm om brottsliga förfaranden. Därför bör det krävas att arbetstagaren genom larmet framför konkreta misstankar om brott med fängelse i straffskalan. Detta bör, enligt regeringens mening, innebära att tillämpningsområdet avgränsas på ett sådant sätt att det inte ställs alltför höga krav på hur en arbetstagare som slår larm ska formulera sig för att omfattas av skyddet, samtidigt som vaga påståenden om att brott kan ha begåtts faller utanför.

Sammanfattningsvis anser regeringen att med allvarliga missförhållanden bör som utgångspunkt avses brott med fängelse i straffskalan. För att lagen ska vara tillämplig bör det dock vara tillräckligt att det genom larmet framställs konkreta misstankar om sådana brott. På så sätt kan det, enligt regeringens mening, också göras tydligare att bedömningen av om det är fråga om allvarliga missförhållanden utgår från arbetstagarens påståenden.

Bedömningen av om det är fråga om konkreta misstankar om ett brott med fängelse i straffskalan bör göras utifrån en objektiv måttstock.

Andra med brott jämförliga missförhållanden ska också omfattas

Arbetstagare bör kunna omfattas av ett särskilt skydd även i andra fall än när det är fråga om brott med fängelse i straffskalan. Även larm om andra allvarliga missförhållanden bör skyddas. Det finns många sådana vars avslöjande kan ligga i det allmännas intresse utan att det är fråga om ett kriminaliserat förfarande. Så kan t.ex. vara fallet i situationer då något objektivt rekvisit i en straffbestämmelse inte är uppfyllt och förfarandet därför inte kan sägas avse brott, men det ändå strider mot allmänt vedertagna normer eller kan medföra allvarliga risker för något allmänt intresse. Allvarlighetsgraden bör sett i det här sammanhanget vara jämförbar med förfaranden som utgör brott med fängelse i straffskalan. För att ett förfarande som inte är straffbelagt ska kunna anses som ett allvarligt missförhållande bör det vara fråga om så kvalificerade överträdelser av gällande normer och föreskrifter eller så stora brister i övrigt att missförhållandet objektivt kan betraktas som allvarligt. Att ett förfarande avkriminaliseras och en avgiftssanktion ersätter straffsanktionen behöver inte påverka uppfattningen om hur allvarligt ett sådant förfarande framstår i arbetsgivarens verksamhet. I sammanhanget kan nämnas att sanktionsavgifter i stor utsträckning har ersatt straffsanktioner i arbetsmiljölagen (1977:1160) i syfte att sanktionssystemet ska bli mer effektivt.

Arbetsgivarens åtgärd att försöka städa undan bevis eller dölja ett brott eller allvarligt missförhållande bör i sig kunna utgöra ett allvarligt missförhållande. Däremot bör arbetstagares missnöjesyttringar med hur verksamheten bedrivs som utgångspunkt inte anses utgöra larm om allvarliga missförhållanden. Detta gäller till exempel om arbetstagaren påtalar oenighet med arbetsgivaren om vilken inriktning verksamheten borde ta. För det fall arbetsgivaren valt en inriktning av verksamheten som innebär risker för att allvarliga missförhållanden uppstår kan dock givetvis larm om detta omfattas av det särskilda skyddet. Konflikter mellan arbetstagare och liknande bör normalt inte anses utgöra allvarliga missförhållanden. Allvarliga samarbetsproblem på arbetsplatsen bör dock kunna utgöra allvarliga missförhållanden, t.ex. om det rör sig om en känslig verksamhet som avser utsatta personer, t.ex. inom sjukvården. Samarbetsproblemen kan då innebära risker för liv och hälsa.

Bedömningen om ett larm avser andra med brott jämförliga missförhållanden bör, liksom vad gäller larm om brottsliga förfaranden, utgå från arbetstagarens påståenden. För att ett larm ska anses avse sådana missförhållanden krävs alltså inte att förhållandena verkligen inträffat eller att arbetstagaren har visst kunskapsunderlag. Även när det gäller sådana missförhållanden bör det räcka med konkreta misstankar.

Exempel på vad som ofta bör kunna utgöra sådana allvarliga missförhållanden är kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, underlåtenhet att följa gällande föreskrifter, korruption, risker för liv, säkerhet och hälsa, skador och risker för skador på miljön, felaktigt eller obehörigt användande av allmänna tillgångar, brott mot regler till skydd för fungerande marknader, brott mot interna regler och principer samt

oetiska förhållanden. Som *Konkurrensverket* framhåller skulle, i likhet med andra regler till skydd för fungerande marknader som utredningen har hänvisat till, också överträdelser av konkurrensreglerna och lagarna om offentlig upphandling kunna utgöra sådana allvarliga missförhållanden. *Sveriges advokatsamfund* invänder att lagens tillämpningsområde bör bestämmas på ett objektivt sätt och att en allmän hänvisning till etik varken är rättsäker eller ändamålsenlig. Enligt regeringens mening bör emellertid gravt oetiska förhållanden kunna utgöra allvarliga missförhållanden. Det är dock viktigt att understryka att det bör bli frågan om en restriktiv tillämpning, och att inte alla ageranden bör vara att anse som allvarliga missförhållanden redan på den grunden att de kan uppfattas som oetiska.

Vid bedömningen bör hänsyn kunna tas till graden av allmänintresse i att missförhållandet kommer fram och åtgärdas. Därmed bör avses både intresset av att uppgifterna offentliggörs och att missförhållandena kommer arbetsgivaren eller en myndighet till del och därmed kan komma att avhjälpas. De uppräknade kategorierna är inte avsedda att vara uttömmande utan endast exemplifierande. I många fall kan kategorierna överlappa varandra. Att t.ex. hälsofarliga produkter i strid med marknadsföringslagen (2008:486) eller livsmedelslagstiftningen tillhandahålls konsumenterna bör kunna utgöra ett allvarligt missförhållande. Förfarandet kan innebära en underlåtenhet att följa gällande föreskrifter, kan medföra allvarliga risker för liv och hälsa och kan också betraktas som gravt oetiskt.

Samma krav på allvarlighetsgrad vid alla typer av larm

Regeringen föreslår nedan att arbetstagare – under vissa förutsättningar – ska vara skyddade vid tre olika typer av larm. Det gäller interna larm, det vill säga larm inom arbetsgivarens organisation (se avsnitt 4.6), larm till arbetstagarorganisation (se avsnitt 4.7) och externa larm, dvs. till myndigheter eller genom offentliggörande (se avsnitt 4.8).

Ett antal remissinstanser har emellertid framfört att det, i vart fall när det gäller interna larm, och beträffande några av remissinstanserna också vid larm till arbetstagarorganisation, inte bör ställas krav på att missförhållandena ska vara allvarliga. Det gäller *TCO*, *Finansförbundet*, *Saco* och *Akademikerförbundet SSR* m.fl. De menar att det inte är rimligt att arbetstagaren ska behöva bedöma allvarlighetsgraden innan ett larm görs internt eller till en arbetstagarorganisation.

Ett antal remissinstanser, bland andra *Vårdförbundet*, *Statskontoret* och *TCO*, har anfört att kravet på allvarliga missförhållanden inte bör gälla vid larm till myndighet.

Arbetsgivarverket anser däremot, som framgår ovan, att det är av största vikt att kvalifikationskravet på att larmet ska avse allvarliga missförhållanden inte sänks, och framhåller också att det är lika viktigt att kravet upprätthålls för interna larm som för externa larm, och *Revisorsnämnden* ifrågasätter om inte kravet till och med bör kvalificeras ytterligare vid externa larm.

Som utredningen påpekat leder interna larm typiskt sett till mindre skada för arbetsgivaren än externa larm, även om det handlar om uppgifter som senare visar sig vara felaktiga. Interna larm kan också i större

utsträckning än externa larm anses vara förenliga med lojalitetsplikten. Detta talar för att lägre krav skulle kunna ställas på missförhållandenas allvar vid interna larm.

Det bör dock, enligt regeringens mening, krävas att larmet rör allvarliga missförhållanden för att det särskilda skyddet ska inträda vid alla typer av larm. För detta talar främst att lägre krav i fråga om missförhållandenas allvar skulle riskera att ha en omotiverat stor tvistedrivande effekt. Genom att det särskilda skyddet begränsas till att gälla endast larm om allvarliga missförhållanden bör dessa risker minska. Att kvalificera kravet ytterligare skulle dock inskränka tillämpningsområdet alltför mycket.

Att det särskilda skyddet förutsätter att larmet rör allvarliga missförhållanden vid samtliga typer av larm bidrar också till en enklare och mer sammanhållen reglering.

4.4 Lagen ska vara tvingande till arbetstagarens fördel

Regeringens förslag: Ett avtal ska vara ogiltigt i den utsträckning som det upphäver eller inskränker arbetstagares skydd enligt lagen.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår dock en möjlighet att göra undantag från lagen genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbets-tagarorganisation.

Remissinstanserna: *Domstolsverket* och *SKL* instämmer i utredningens bedömning att arbetsmarknadens parter ska kunna reglera skyddet genom kollektivavtal. Även *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker förslaget. *Statskontoret* tillstyrker att de avvikelser som ska få göras ska göras i centrala kollektivavtal. *LO* välkomnar att lagen gjorts semidispositiv även om det historiskt visat sig svårt att träffa avtal på området och skyddsnivån i förslaget, enligt förbundets mening, är för låg för att avtalsvägen ska vara framkomlig. Även *TCO* är som utgångspunkt positiv till semidispositivitet, men eftersom det är fråga om en utpräglad skyddslagstiftning bör det inte gå att inskränka skyddet ens genom centrala kollektivavtal. *Diskrimineringsombudsmannen*, *Vårdförbundet*, *Brottsförebyggande rådet*, *Saco*, *Lärarnas riksförbund*, *Akademikerförbundet SSR*, *Sveriges Läkareförbund*, *Jusek*, *Sveriges Ingenjörer*, *Försvarmakten* och *Blueprint for Free Speech* anser att det inte bör vara möjlighet att avvika från lagen till arbetstagares nackdel ens genom kollektivavtal. Även *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Föreningen STOPP – mot kränkande särbehandling i arbetslivet m.fl. organisationer* ifrågasätter att lagen ska vara semidispositiv. *Lunds universitet* menar att om det går att avvika från lagen skapar det oklarhet för en enskild arbetstagare om vad som gäller. *Kriminalvården* efterfrågar exempel på när det kan vara aktuellt med avvikelser och anser att det bör finnas en lagreglerad miniminivå som inte kan avtalas bort. *Stockholms universitet* påpekar att skyddet skulle vara starkare om det inte alls kunde avtalas bort. *Arbetsdomstolen*

framhåller att det i praxis har antagits att kollektivavtal som innebär en otillbörlig urholkning av arbetstagarens lagstadgade rättigheter är ogiltiga. Arbetsdomstolen anser att det bör erinras om denna praxis och att regeln bör användas restriktivt. *Uppsala universitet* anser att relationen mellan den föreslagna lagen och kollektivavtal bör förtydligas.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen instämmer i utredningens bedömning att lagens skydd inte bör kunna inskränkas eller upphävas genom enskilda avtal mellan arbetstagare och arbetsgivare. Regeringen anser vidare, i motsats till utredningen, att det inte heller genom kollektivavtal bör vara möjligt att göra avvikelser till arbetstagares nackdel. Regeringens utgångspunkt är visserligen att den svenska modellen ska värnas och respekteras. Det bör emellertid beaktas att det här är fråga om en utpräglad skyddslagstiftning som syftar till att utgöra ett skydd för arbetstagare som slår larm. I likhet med bland andra *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser regeringen att detta skydd riskerar att urholkas om avvikelser till nackdel för arbetstagaren är möjliga. Som *Arbetsdomstolen* angett skulle visserligen ett kollektivavtal som innebär en otillbörlig urholkning av arbetstagarens lagstadgade rättigheter kunna vara ogiltigt. Enligt regeringens mening finns det emellertid ett stort värde i att det är tydligt vad som gäller. Som *Försvarsmakten* med flera remissinstanser har påpekat skulle en möjlighet att inskränka skyddet genom kollektivavtal kunna medföra en osäkerhet om vad som gäller, vilket i sin tur riskerar att leda till att arbetstagare inte vågar slå larm. Flera remissinstanser, bland andra *Saco*, har i sammanhanget särskilt framhållit det bakomliggande syftet med lagen, nämligen att främja det starka samhällsintresset av att missförhållanden på en arbetsplats uppmärksammas och åtgärdas. Enligt regeringens mening främjas detta syfte bäst om en arbetstagare kan känna sig säker på att vara tillförsäkrad i vart fall den skyddsnivå som lagen föreskriver, utan att behöva beakta möjligheten att det kan finnas inskränkningar i kollektivavtal.

Regeringen anser alltså att det inte bör vara möjligt att avvika från lagen till arbetstagarens nackdel. Avtal bör därför vara ogiltiga i den utsträckning som de upphäver eller inskränker arbetstagares skydd enligt lagen.

4.5 Ett skydd mot repressalier på grund av larm enligt lagen

Regeringens förslag: En arbetsgivare ska inte få utsätta en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren slår larm enligt lagen.

Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör arbetstagaren ska likställas med arbetsgivaren vid tillämpningen av repressalieförbudet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Förslaget om vem som ska likställas med arbetsgivaren har emellertid inte någon motsvarighet i utredningens förslag.

Remissinstanserna: *Nyköpings tingsrätt, Diskrimineringsmannen, LO, Saco, TCO, Lärarnas Riksförbund och Blueprint for Free Speech* tillstyrker förslaget. *Arbetsgivarverket, Svenskt Näringsliv* och *Företagarna* anser att definitionen av vad som utgör en repressalie är för vid. *Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation* och *Svenskt Näringsliv* ifrågasätter att det ska kunna anses som en repressalie när en arbetsgivare riktar exempelvis skadeståndsanspråk mot en arbetstagare på grund av att arbetstagaren genom larmet brutit mot t.ex. en sekretessbestämmelse i anställningsavtalet. *Uppsala universitet, Arbetsgivarverket* och *Arbetsdomstolen* har synpunkter på bestämmelsen utformning. *FAR* konstaterar att den föreslagna nya lagen endast omfattar skydd mot arbetsgivarens repressalier, men att det också bör övervägas vilka skyldigheter en arbetsgivare bör ha vid kollegors repressalier. *Sveriges advokatsamfund* efterfrågar en ventil för arbetsgivaren.

Skälen för regeringens förslag

Vad ska avses med en repressalie?

Att en arbetstagare skiljs från anställningen på grund av ett larm är en mycket ingripande åtgärd som arbetstagaren behöver skyddas mot. Många arbetstagare skyddas redan mot sådana åtgärder genom bestämmelserna i anställningsskyddslagen. Alla arbetstagare omfattas dock inte av den lagen, se under avsnitt 4.1. Ett skiljande från anställningen bör därför kunna utgöra en repressalie enligt lagen.

Som framgår av avsnitt 4.1 finns det även ett behov av att förstärka arbetstagares skydd mot mindre ingripande åtgärder under pågående anställning. Sådana åtgärder sker ibland i form av arbetsledningsbeslut. I många fall saknas det i nuläget möjlighet för arbetstagare att angripa dessa. Ett skydd även mot mindre ingripande åtgärder skulle alltså innebära att arbetsgivares möjlighet att fritt utöva arbetsledningsrätten, utan att riskera skadeståndsansvar, begränsas. Det kan inte heller uteslutas att en sådan ordning i viss utsträckning skulle ha en tvistedrivande effekt, i likhet med vad *Arbetsgivarverket* och *Svenskt Näringsliv* förutskickar.

Som framgår ovan är emellertid regeringens uppfattning att det är av stor vikt att missförhållanden kommer fram, och att arbetstagare som slår larm är skyddsvärda. Som utredningen framhållit kan det antas vara just rädsla för sådana mindre ingripande åtgärder som avhåller vissa arbetstagare från att slå larm, eftersom ett sådant skydd i stor utsträckning saknas. Att låta skyddet omfatta endast repressalier av mer allvarlig karaktär, som *Företagarna* med flera förespråkar, skulle alltså i stor utsträckning motverka syftet med lagstiftningen.

En vidsträckt tolkning av vad som kan utgöra repressalier ligger också i linje med internationell rätt.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att en reglering till skydd för arbetstagare som slår larm bör anknyta till det diskrimineringsrättsliga repressalieförbudet. Vid den närmare tolkningen av begreppet repressalie bör alltså det diskrimineringsrättsliga repressalieförbudet kunna tjäna som ledning. Som utredningen angett bör ledning även kunna hämtas i repressalieförbudet i tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen och den praxis som finns om detta.

Karakteristiskt för repressalier är att de utgör någon form av bestraffning eller hämndaktion, se propositionen Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08:95 s. 307). Enligt regeringens mening bör som repressalier anses handlande eller underlåtenhet från arbetsgivarens sida som innebär ogynnsam behandling eller ogynnsamma följder för arbetstagaren. Detta bör omfatta bl.a. uppsägning, avskedande, omplaceringar, disciplinpåföljder, frångående av arbetsuppgifter, orimligt hög arbetsbelastning, uteblivna löneökningar, försämrade förmåner, andra negativa förändringar av anställningsförhållandena, trakasserier, oerättat dåliga vitsord, tillrättavisande utskällningar och utfrysning på arbetsplatsen. För en arbetstagare som inte har en tillsvidareanställning kan det utifrån omständigheterna utgöra en repressalie att arbetstagaren inte får förlängd anställning. Även hot om repressalier bör kunna utgöra en repressalie.

Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation och Svenskt Näringsliv ifrågasätter att det ska kunna anses som en repressalie när en arbetsgivare riktar exempelvis skadeståndsanspråk mot en arbetstagare på grund av att arbetstagaren genom larmet brutit mot t.ex. en sekretessbestämmelse i anställningsavtalet. Om arbetsgivarens väckande av talan mot arbetstagaren, t.ex. med yrkande om skadestånd enligt företagshemlighetslagen, kan anses utgöra en repressalie på grund av larmet, bör dock, som utredningen angett, avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Så skulle t.ex. kunna vara fallet om talan är uppenbart oggrundad.

Arbetsgivarverket föreslår att det uttömmande ska anges vilka åtgärder som omfattas av skyddet. Eftersom det inte är möjligt att förutse eller räkna upp alla åtgärder som en arbetstagare kan tänkas drabbas av som följd av ett larm är det enligt regeringens mening inte lämpligt.

Att repressalieförbudet bör vara skadeståndssanktionerat behandlas i avsnitt 4.9.

Repressalien ska grunda sig på larmet

För att en repressalie ska omfattas av lagen bör det också krävas att den har ett relevant samband med ett larm. En särskild fråga är alltså vilket orsakssamband som bör krävas mellan larmet och arbetsgivarens åtgärd. Hur starkt krav på samband som uppställs påverkar i hur stor utsträckning arbetstagare skyddas mot åtgärder från arbetsgivarens sida. Det påverkar också hur stort handlingsutrymme arbetsgivaren har i samband med ett larm utan att riskera att drabbas av skadeståndsansvar.

Ett alternativ vore att ange att det är tillräckligt att åtgärden ”har samband” med det förhållandet att arbetstagaren slagit larm. Det överensstämmer med vad som gäller enligt diskrimineringslagens förbud mot direkt diskriminering. Om varje arbetsledningsbeslut som har något samband med att en arbetstagare slår larm skulle omfattas skulle det emellertid inskränka arbetsgivarens handlingsutrymme alltför mycket enligt regeringens mening. Det bör därför krävas ett starkare samband än så mellan repressalien och larmet.

Även här kan ledning hämtas från repressalieförbuden i diskrimineringslagen och tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen. I likhet med vad som gäller där bör repressalien, enligt regeringens mening, grunda sig på larmet. Annorlunda uttryckt bör det krävas att repressalien vidtas

på grund av att arbetstagaren slår larm. Förbudet bör nämligen inte innebära någon begränsning i arbetsgivarens möjlighet att vidta åtgärder mot arbetstagaren på andra grunder. Exempelvis bör det finnas möjlighet för arbetsgivaren att vidta åtgärder mot en arbetstagare på grund av sådant som förekommit vid sidan av själva larmet om allvarliga missförhållanden. Så kan vara fallet om det i samband med larmet lämnas hotfulla eller nedsättande uppgifter om andra personer, t.ex. kollegor. De eventuella åtgärder som då får vidtas ska vara sådana som följer av just av de hotfulla eller nedsättande uppgifterna, inte av larmet som sådant. Man kan också tänka sig fall då en arbetstagare påtalar missförhållanden så frekvent att det inkräktar på arbetstagarens förutsättningar att fullgöra sina arbetsuppgifter, eller innebär en orimlig belastning på arbetsgivarens verksamhet.

Sveriges advokatsamfund har efterfrågat en ventil som har till syfte att ge arbetsgivare möjlighet att vidta åtgärder i situationer där ett larm ger upphov till en svårlöst situation. Ventilen skulle, enligt advokatsamfundet, exempelvis kunna utformas på det sättet att som repressalie ska inte anses en åtgärd som är proportionerlig och nödvändig för att säkerställa vissa viktigare funktioner i verksamheten. Regeringen anser emellertid att det saknas behov av en sådan ventil. Som beskrivs ovan ges nämligen arbetsgivaren ett visst handlingsutrymme genom att det uppställs ett relativt starkt krav på samband mellan larmet och arbetsgivarens åtgärd. Regeringen anser att det handlingsutrymmet är tillräckligt omfattande.

I likhet med vad *Arbetsdomstolen* förordar anser regeringen att bestämmelsen bör formuleras i överensstämmelse med 2 kap. 18 § diskrimineringslagen.

För vem gäller repressalieförbudet?

Utredningen har föreslagit att endast repressalier vidtagna av arbetsgivare ska omfattas. Utredningen har förtydligat att den föreslagna lagen som utgångspunkt inte bör skydda mot åtgärder vidtagna av annan än arbetsgivaren, t.ex. kollegor. Däremot menar utredningen att åtgärder som får anses initierade av arbetsgivaren bör omfattas, även om de verkställs av annan på arbetsgivarens uppmaning. Detta är enligt regeringens mening en alltför snäv tolkning av begreppet arbetsgivare. Det skulle motverka syftet med ett vidsträckt repressalieförbud om endast åtgärder vidtagna av arbetsgivaren i egentlig mening omfattades. Repressalieförbudet har också uppfattats av exempelvis *LO* som att det ska ge ett skydd mot alla arbetsledningsåtgärder, vilket välkomnas av organisationen. Regeringens uppfattning är att om arbetstagaren helt skulle sakna skydd när arbetsgivaren delegerat beslutanderätten eller arbetsledningsrätten skulle skyddet urholkas väsentligt. I den utsträckning arbetsgivaren delegerat beslutanderätten eller arbetsledningsrätten till någon annan bör repressalieförbudet därför gälla även för den personen.

FAR anser att frågan om vilka skyldigheter en arbetsgivare bör ha vid kollegors repressalier också bör övervägas. Att låta arbetsgivaren svara för samtliga anställdas handlande skulle dock föra för långt enligt regeringens mening.

Regeringen anser emellertid att det naturliga är att arbetsgivarens ansvar för repressalier omfattar även handlandet hos var och en av de personer som getts en ledande ställning över andra och vars beslut, inflytande och bedömningar direkt kan påverka enskilda arbetstagares arbetsförhållanden. För att skyddet ska bli tillräckligt omfattande anser regeringen således att det bör framgå av lagtexten att den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör arbetstagaren ska likställas med arbetsgivaren vid tillämpning av repressalieförbudet.

4.6 Interna larm

Regeringens förslag: En arbetstagare ska ha skydd enligt lagen om arbetstagaren slår larm genom att rapportera till arbetsgivaren eller en representant för denne, eller genom att använda sig av interna rutiner för rapportering av missförhållanden som gäller hos arbetsgivaren.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Statskontoret* och *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker förslaget. *Fackförbundet ST* ställer sig positiv till förslaget och *Försvarmakten* ser inga tillämpningssvårigheter med förslaget. *Kriminalvården*, *Svenskt Näringsliv* och *Företagarna* anser att det bör ställas krav på ett visst kunskapsunderlag för att arbetstagaren ska omfattas av skyddet vid interna larm. *Saco* och *TCO* anser att det bör finnas möjlighet för arbetsmarknadens parter att ingå kollektivavtal om interna larmrutiner.

Skälen för regeringens förslag

Särskilt skydd vid interna larm oavsett kunskapsunderlag

En arbetstagare som slår larm internt om allvarliga missförhållanden får i regel anses agera i enlighet med sin lojalitetsplikt i förhållande till arbetsgivaren. Arbetsgivare har nämligen ett intresse av att på ett tidigt stadium få signaler om att något inte står rätt till i verksamheten. Detta talar för att arbetstagare som slår larm internt bör omfattas av ett särskilt skydd utan att några ytterligare krav ska vara uppfyllda, exempelvis beträffande arbetstagarens kunskapsunderlag.

Svenskt Näringsliv och *Företagarna* invänder att det skulle få till följd att även ogrundade larm skulle vara skyddade, vilket de motsätter sig. Även ogrundade larm kan emellertid vara skyddsvärda. Som framgår av avsnitt 4.1 är det regeringens uppfattning att det är viktigt att sträva efter att öppenheten på arbetsplatserna ökar. Om det råder ett klimat på arbetsplatsen där det framstår som mer naturligt att säga till om eventuella missförhållanden kan missförhållanden i större utsträckning komma fram. I ett sådant öppet klimat bör det inte krävas att den arbetstagare som rapporterar om missförhållanden har ett kunskapsunderlag som når upp till en viss nivå. Det kan emellertid påpekas att regeringen föreslår att det ska falla utanför begreppet ”slå larm” när en arbetstagare framför påståenden som arbetstagaren uppenbart inser är oriktiga, se avsnitt 4.3.2. Ett sådant agerande skulle alltså inte skyddas.

Ett internt larm bör i de flesta fall inte heller innebära någon skada för arbetsgivaren, även om det handlar om uppgifter som senare visar sig vara felaktiga. Svenskt Näringsliv har invänt att även larm som görs på otydliga eller felaktiga grunder eller med knapphändig information kan leda till omfattande och komplexa utredningar som kräver både resurser och tid samt leder till stora kostnader och kan skapa oro i organisationen. Enligt regeringens mening måste emellertid arbetsgivaren vara den som har bäst förutsättningar att avgöra i vilken utsträckning det är nödvändigt att vidta utredningsåtgärder med anledning av de uppgifter som ligger till grund för ett larm. Även det talar för att arbetstagaren bör kunna vända sig till arbetsgivaren med sådan information utan att riskera att utsättas för repressalier. Arbetsgivaren bestämmer också i princip själv hur uppgifterna i ett larm ska användas, även om en skyldighet att hantera uppgifter på visst sätt kan följa av särskild lagstiftning, som t.ex. lex Sarah och lex Maria.

Det kan påpekas att för arbetsgivare som omfattas av offentlighetsprincipen är situationen något annorlunda. Offentlighetsprincipen innebär att sådan verksamhet så långt som möjligt ska vara öppen. Insyn i den offentliga verksamheten skapar garantier mot maktmissbruk och ger möjlighet att påverka. Med stöd av offentlighetsprincipen kan handlingar begäras ut, även handlingar som avser larm om missförhållanden och oavsett om handlingarna innehåller felaktiga uppgifter. Detta innebär dock inte något avgörande skäl mot att avstå från krav på kunskapsunderlag när offentligt anställda slår larm internt. I den mån larmet innehåller integritetskränkande uppgifter om andra kan det finnas möjlighet att hålla dessa uppgifter hemliga enligt gällande regler om sekretess. Om en myndighet på grund av offentlighetsprincipen lämnat ut felaktiga uppgifter om verksamheten har myndigheten möjlighet att bemöta uppgifterna på ett sakligt sätt.

Kriminalvården anser att förslaget bör ses i ljuset av och vägas emot den skada som ett obefogat larm kan orsaka den eller de eventuellt utpekade i larmet, vilket enligt Kriminalvården leder till slutsatsen att det bör ställas krav på arbetstagarens kunskapsunderlag. Regeringen förutsätter dock att arbetsgivaren hanterar larmet på ett lämpligt sätt och i enlighet med gällande lagstiftning, och exempelvis inte vidtar åtgärder mot en utpekad person i strid med anställningsskyddslagen.

Svenskt Näringsliv och Företagarna menar att frånvaron av ett kunskapskrav, särskilt i förening med den föreslagna definitionen av vad som utgör en repressalie, skulle ha en tvistedrivande effekt. Som framgår av avsnitt 4.3.5 föreslår regeringen att det vid samtliga typer av larm, alltså även vid interna larm, ska vara fråga om allvarliga missförhållanden för att skyddet ska inträda. Detta trots att även larm om mindre allvarliga missförhållanden i stor utsträckning är förenliga med arbetstagarens lojalitetsplikt när de görs internt. Regeringen anser att detta i tillräckligt hög grad motverkar risken för att förslaget ska få en tvistedrivande effekt. Mot den bakgrunden är det enligt regeringens mening en rimlig avvägning att låta skyddet omfatta samtliga interna larm, oavsett kunskapsunderlag.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det är motiverat att låta en arbetstagare som slår larm internt om allvarliga missförhållanden få ett särskilt skydd mot repressalier från arbetsgivarens sida, oavsett vilket

kunskapsunderlag arbetstagaren har om uppgifternas riktighet. För att en arbetstagare ska få särskilt skydd bör det alltså endast krävas att det rör sig om ett larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. I detta ligger dock vissa begränsningar i möjligheten till särskilt skydd. Redan i begreppet slå larm bör det, som nämnts, ligga en kvalificering av det skyddade förfarandet. Exempelvis innebär förslaget att om arbetstagaren uppenbart inser att de sakförhållanden som påtalas är oriktiga kan påtalandet falla utanför begreppet. Även påtalanden av allvarliga missförhållanden som ligger långt tillbaka i tiden skulle i vissa situationer kunna falla utanför det särskilda skyddet, då det inte anses vara fråga om något larm.

Det kan understrykas att det särskilda skyddet vid interna larm inte innebär att arbetstagares befintliga möjligheter att påtala förhållanden internt begränsas i något avseende. Även om förutsättningarna för särskilt skydd inte är uppfyllda, t.ex. då det inte rör sig om något allvarligt missförhållande, kan arbetstagare givetvis ha rätt och möjlighet att vända sig till arbetsgivaren.

Vad som avses med interna larm

Med interna larm bör, för det första, avses att arbetstagaren vänder sig direkt till arbetsgivaren om denne är en fysisk person, eller en representant för arbetsgivaren, t.ex. någon som står i chefsposition i förhållande till arbetstagaren. Det bör röra sig om en person i verksamheten som har möjlighet att påverka eller besluta i den fråga som larmet rör, eller som kan förväntas vidarebefordra frågan till en sådan person. Arbetstagaren bör således ha möjlighet att, efter omständigheterna, vända sig till någon annan än den närmaste chefen. Det kan vara nödvändigt om det är den närmaste chefen som arbetstagaren misstänker har orsakat det missförhållande som larmet avser.

Vad som avses med interna rutiner för rapportering

Ett internt larm bör också kunna innebära att arbetstagaren använder sig av en intern rutin för rapportering som gäller på arbetsplatsen. Med interna rutiner för rapportering bör avses alla sätt att lämna uppgifter om missförhållanden i arbetet som anvisats av arbetsgivaren och som av arbetsgivaren gjorts kända för arbetstagaren. Det bör räcka att rutinen gjorts känd för den arbetstagare som slagit larm. Rutinen behöver inte ha gjorts känd skriftligen eller annars på något särskilt sätt. Det bör inte heller ställas några formella krav på vad en sådan rutin ska innebära. Rutinen behöver inte ha getts någon särskild benämning av arbetsgivaren. Rutinen bör kunna innebära att uppgifter om missförhållanden ska lämnas till närmaste chef. Rutinen bör också kunna vara ett mer sofistikerat system som innebär att uppgifterna ska lämnas till någon enhet utanför verksamheten, t.ex. till en advokatbyrå. Det bör inte krävas att rutinen ska förutsätta en automatisk databehandling av de uppgifter som förekommer vid larmen. Arbetsgivaren ska givetvis enligt sedvanliga regler samverka med arbetstagarna och förhandla med arbetstagarorganisationer på arbetsplatserna i frågor som rör de interna rapporteringsrutinerna.

Även sådana interna rutiner som arbetsgivaren är skyldig att inrätta enligt lag bör omfattas. Som exempel kan nämnas sådana rapporteringssystem som kreditinstitut är skyldiga att tillhandahålla för anställda som vill göra anmälningar om misstänkta överträdelser av bestämmelser som gäller för kreditinstitutets verksamhet, se 6 kap. 2 a § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Saco och *TCO* anser att det bör finnas möjlighet för arbetsmarknadens parter att ingå kollektivavtal om interna larmrutiner. Regeringen instämmer med detta. Därför bör även larmrutiner som framgår av kollektivavtal kunna omfattas. Detta bör framgå av lagtexten genom att det anges att det är de interna rutiner för rapportering som gäller på arbetsplatsen som avses. På så sätt kan det också göras tydligare att även larm till skyddsombud bör kunna omfattas av bestämmelsen, vilket även har varit utredningens avsikt. Med interna rutiner för rapportering som gäller på arbetsplatsen bör, enligt regeringens mening, nämligen också avses rapporteringssystem som gäller på arbetsplatsen genom arbetsmiljölagstiftningen, framförallt systemet med skyddsombud. Eftersom skyddsombudens verksamhetsområde är reglerat i lag kan emellertid endast larm om sådant som enligt arbetsmiljölagen faller inom ramen för skyddsombudens uppgifter omfattas.

4.7 Larm till arbetstagarorganisation

Regeringens förslag: En arbetstagare ska ha skydd enligt lagen om arbetstagaren slår larm genom att vända sig till sin arbetstagarorganisation.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår dock att endast larm till en kollektivavtalsslutande arbetstagarorganisation ska omfattas av lagens skydd.

Remissinstanserna: *Statskontoret* och *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker utredningens förslag. *Arbetsdomstolen* och *Bankinstitutens arbetsgivareorganisation* ifrågasätter behovet av bestämmelsen. *Uppsala universitet*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *LO*, *Saco*, *TCO*, *Finansförbundet*, *Lärarnas Riksförbund*, *Akademikerförbundet SSR*, *Sveriges Läkareförbund*, *Jusek*, *Sveriges Ingenjörer*, *Lärarförbundet*, *Vårdförbundet* och *Vision* anser att det för skydd inte bör uppställas ett krav på att arbetstagarorganisationen är bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. *Vårdförbundet* anser att arbetstagaren inte ska behöva vara medlem i arbetstagarorganisationen. *Svenskt Näringsliv* motsätter sig att larm till arbetstagarorganisation likställs med interna larm, och anser att en sanktion bör övervägas mot organisationer som för vidare information.

TCO, *Vision*, *Lärarförbundet* och *Bankinstitutens arbetsgivareorganisation* uppger att det är oklart vad arbetstagarorganisationens roll vid ett larm ska vara.

Försvarsmakten befarar att möjligheten att slå larm till kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisation kan användas som ett led i det fackliga arbetet snarare än för att påtala missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.

Skälen för regeringens förslag: Arbetstagarorganisationer har en viktig roll när det gäller att hantera olika typer av missförhållanden på arbetsplatser. Det är vanligt att det på en arbetsplats finns en facklig förtroendeman som företräder de anställda i frågor som rör förhållandet till arbetsgivaren eller andra frågor med facklig anknytning. Arbetstagarorganisationerna kan ofta vara en hjälp och ett stöd för arbetstagare som råkat ut för eller är rädda för att råka ut för repressalier från arbetsgivarens sida. Det kan antas att arbetstagare som iakttagit oegentligheter i verksamheten i många fall vänder sig till sin fackliga organisation för att få stöd och hjälp, och i allmänhet känner att det är tryggt att vända sig dit. Det är mot den bakgrunden lämpligt att en arbetstagare som vänder sig till sin fackliga organisation med ett larm om allvarliga missförhållanden ska ha ett särskilt skydd mot repressalier på motsvarande sätt som vid ett internt larm, det vill säga utan att några ytterligare krav ska vara uppfyllda.

Mot en sådan ordning kan anföras att även larm till en sådan organisation kan leda till skada för arbetsgivaren, och att det därför, liksom är fallet när det gäller externa larm (se avsnitt 4.8), bör ställas krav på att arbetstagaren ska ha exempelvis ett visst kunskapsunderlag. Det kan inte uteslutas att obefogade larm, eller larm med i vart fall delvis illojalt syfte görs till arbetstagarorganisationen. *Svenskt Näringsliv* anser att larm till arbetstagarorganisation inte bör likställas med interna larm eftersom det rör sig om larm till externa mottagare. *Svenskt Näringsliv* framhåller att förslaget i förhållande till förslaget avseende de externa larmen innebär ett avsteg från principen att arbetstagaren som huvudregel ska larma internt först. Det bör därför, enligt *Svenskt Näringsliv*, övervägas en sanktion mot en arbetstagarorganisation som för information vidare.

Regeringen vill emellertid framhålla att med skydd av föreningsfriheten kan en arbetstagare redan i dag vända sig till sin arbetstagarorganisation i frågor som berör arbetsgivarens verksamhet. Det omfattar även frågor om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. En arbetstagare som utnyttjar sin föreningsfrihet har då ett skydd gentemot åtgärder från arbetsgivarens sida genom regleringen i 7–9 §§ medbestämmandelagen om föreningsrättskränkning. Förslaget ligger alltså i linje med vad som redan gäller i dag. Det bör framhållas att avsikten med den föreslagna lagen inte är att reglera i vilken utsträckning en arbetstagare har rätt att yttra sig eller förmedla uppgifter externt. På motsvarande sätt finns det inte skäl att reglera i vilken utsträckning arbetstagarorganisationen har rätt att använda sådan information. Någon sanktion mot arbetstagarorganisationer som för vidare information är därför, enligt regeringens mening, inte påkallad.

Mot bakgrund av regleringen om föreningsfrihet kan det dock ifrågasättas om förslaget i den här delen skulle innebära någon egentlig förstärkning av skyddet för arbetstagare. Detta påpekas av *Arbetsdomstolen* och *Bankinstitutens arbetsgivareorganisation*. När det gäller inhyrda arbetstagare skyddas de emellertid inte av medbestämmandelagens reglering om föreningsfrihet i förhållande till inhyraren. För inhyrda arbetstagare vore bestämmelsen således en förstärkning av skyddet när de slår larm till sin arbetstagarorganisation. En sådan förstärkning är, enligt regeringens mening, angelägen.

Bankinstitutens arbetsgivareorganisation menar dock att det är oklart hur den föreslagna bestämmelsen och medbestämmandelagen är tänkta att samverka. Som framgår av avsnitt 4.3.1 är den föreslagna lagen avsedd att vara ett särskilt skydd som gäller vid sidan av redan befintligt skydd. Att det skyddet i viss utsträckning skulle komma att överlappa med annan lagstiftning är delvis en följd av denna konstruktion, och något som är nödvändigt för att uppnå en sammanhållen reglering. När det gäller förhållandet mellan medbestämmandelagen och den föreslagna lagen hänvisas till det resonemang som förs i avsnitt 4.3.1, det vill säga att arbetstagaren i varje enskilt fall får åberopa den reglering som ger bäst skydd.

Försvarsmakten befarar att möjligheten att slå larm till arbetstagarorganisationer kan användas som ett led i det fackliga arbetet snarare än för att påtala missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. För att skyddet ska aktualiseras måste ett larm emellertid innehålla ett påstående om allvarliga missförhållanden. Med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen bör ett sådant larm, enligt regeringens uppfattning, kunna skyddas när det riktas till en arbetstagarorganisation. I likhet med vad som anförs ovan är förslaget inte heller avsett att påverka arbetstagares möjlighet att vända sig till sin arbetstagarorganisation.

Utredningen föreslår att det ska ställas krav på att arbetstagaren är medlem i organisationen och att organisationen är bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren för att skyddet ska inträda. Övriga larm till arbetstagarorganisationer bör, enligt utredningen, ges ett skydd under samma förutsättningar som övriga externa larm.

I likhet med många remissinstanser anser regeringen emellertid att det inte bör uppställas något krav på kollektivavtalsbundenhet. Det finns flera viktiga skäl för detta. Som påpekas av *LO* kan skyddsbehovet i många fall tänkas vara som störst där kollektivavtal saknas. Ett skydd som gäller bara vid kollektivavtal skulle också, som *TCO* framhåller, kunna utgöra ett argument mot att träffa kollektivavtal. Inte minst är skyddet enligt medbestämmandelagen inte inskränkt till att gälla arbetstagare som vänder sig till organisationer som har kollektivavtal med arbetsgivaren. Detta har påpekats av *Uppsala universitet*, som också anmärker att den av utredningen föreslagna bestämmelsen inte skulle gälla vid ett tillfälligt kollektivavtalslöst tillstånd. Av dessa skäl anser regeringen att det inte bör ställas krav på att organisationen har kollektivavtal med arbetsgivaren.

Vårdförbundet anser att arbetstagare inte heller ska behöva vara medlem i den arbetstagarorganisation de larmar till. Med utgångspunkt i att arbetstagarorganisationer företräder sina medlemmar är ett sådant krav emellertid motiverat enligt regeringens mening.

Vissa remissinstanser tycker att det är oklart vilken roll arbetstagarorganisationen ska spela vid ett larm. *TCO*, *Lärarförbundet* och *Vision* menar att det skulle vara svårt för organisationerna att agera i förhållande till arbetsgivaren utan att röja arbetstagarens identitet, särskilt på små arbetsplatser.

Som framgår ovan är emellertid inte avsikten med förslaget att förändra något i relationen mellan arbetstagarorganisationerna och dess medlemmar. Detsamma gäller beträffande arbetstagarorganisationernas möjligheter att agera. Man kan dock tänka sig flera olika situationer där

arbetstagarorganisationerna kan spela en viktig roll. Arbetstagarorganisationerna har, inte minst på grund av reglerna om fackligt inflytande i medbestämmandelagen, en möjlighet till dialog med arbetsgivaren som en enskild arbetstagare saknar. Därför kan det mycket väl tänkas situationer där en arbetstagare vänder sig till sin arbetstagarorganisation med syfte att denna ska vidarebefordra uppgifterna i larmet till arbetsgivaren, med eller utan angivande av arbetstagarens identitet. Ett sådant syfte bör emellertid inte vara nödvändigt för att skyddet ska inträda. I andra fall kan arbetstagarorganisationens roll tänkas vara att ge arbetstagaren råd och stöd, eller att lämna upplysningar om gällande regelverk för att hjälpa en arbetstagare som överväger att slå larm på något annat sätt än till arbetstagarorganisationen. Som framgår av avsnitt 4.3.2 föreslås begreppet slå larm innebära att det ska finnas en avsikt att uppmärksamma någon, i det här fallet arbetstagarorganisationen, på ett allvarligt missförhållande. För att skyddet ska inträda måste alltså denna förutsättning vara uppfylld. Om ett påtalande av missförhållanden utgör ett larm eller inte bör avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I vilken utsträckning eller på vilket sätt arbetstagarorganisationen agerar utifrån informationen bör däremot inte ha någon självständig betydelse för om skyddet ska inträda. Det sätt på vilket arbetstagarorganisationer i dag hanterar information från medlemmar bör alltså inte behöva ändras därför att arbetstagare får ett särskilt skydd vid larm till sådana organisationer.

Regeringens uppfattning är alltså att en arbetstagare som slår larm genom att vända sig till sin arbetstagarorganisation bör ha skydd enligt lagen. En sådan ordning skulle motsvara vad som föreslås gälla beträffande interna larm. För att en arbetstagare ska få särskilt skydd bör det därför endast krävas att det rör sig om ett larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. I detta ligger dock vissa begränsningar i möjligheten till särskilt skydd. Redan i begreppet slå larm bör det, som nämnts, ligga en kvalificering av det skyddade förfarandet. Exempelvis innebär förslaget att om arbetstagaren uppenbart inser att sakförhållandena som påtalas är oriktiga kan påtalandet falla utanför begreppet. Även påtalanden av allvarliga missförhållanden som ligger långt tillbaka i tiden skulle i vissa situationer kunna falla utanför det särskilda skyddet då det inte anses vara fråga om något larm.

4.8 Externa larm

4.8.1 Larm till en myndighet eller genom offentliggörande av uppgifter

Regeringens förslag: Med externa larm ska avses att en arbetstagare slår larm genom att offentliggöra uppgifter eller lämna uppgifter för offentliggörande, eller genom att vända sig till en myndighet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens. Utredningen har emellertid inte föreslagit att det av lagtexten ska framgå att det är tillräckligt att en arbetstagare lämnar uppgifter för offentliggörande.

Remissinstanserna: *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker förslaget. *Lunds universitet* anser att ordet offentliggöra är mindre väl valt. *Institutet mot mutor* anför att anställda, efter att först ha slagit larm intern, ska kunna rapportera externt om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet utan risk för repressalier är ett väsentligt element för att kunna upprätthålla en sund förvaltningskultur. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget i huvudsak, men avstyrker att externa larm ska vara skyddade när de sker till andra än myndigheter och har invändningar mot den föreslagna kretsen av mottagare. *Journalistförbundet* anser att det bör tydliggöras att det inte finns lagligt skydd för identiteten hos den uppgiftslämnare som väljer att göra uppgiften allmänt känd utan stöd av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. *Förvaltningsrätten i Malmö* ifrågasätter att larm till offentliga myndigheter som är särskilt inrättade för att utöva tillsyn likställs med larm till t.ex. media. *LO* framför att det är viktigt att larm till myndigheter alltid skyddas av lagen. Den föreslagna bestämmelsen bör därför under alla omständigheter endast gälla vid offentliggörande. *TCO* avstyrker att externa larm där en arbetstagare vänder sig till en myndighet regleras på samma sätt som när en arbetstagare larmar genom att offentliggöra uppgifter. *Finansförbundet* föreslår att larm till myndighet ska jämföras med interna larm. *Blueprint for Free Speech* rekommenderar att man använder sig av samma modell för larm som i Storbritannien och Australien, dvs. med tre nivåer av avslöjanden – interna avslöjanden, avslöjanden till behörig myndighet och vidare avslöjanden. *Statskontoret* tillstyrker förslaget beträffande larm till annan än myndighet, men anser inte att det är lämpligt att ställa samma hårda krav när det gäller larm till myndigheter. *Vårdförbundet* menar att det bör göras skillnad mellan larm till myndighet och larm genom offentliggörande, och att larm till myndighet alltid bör skyddas vid rapporteringsskyldighet. Även *Lärarförbundet* menar att arbetstagare alltid bör skyddas vid rapporterings-skyldighet.

Skälen för regeringens förslag

Larm genom offentliggörande ska skyddas

Det bör inledningsvis understrykas att den föreslagna lagen inte på något sätt är avsedd att påverka den rätt att offentliggöra uppgifter eller lämna uppgifter till media som följer av grundlagarna. Ett larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet genom ett offentliggörande bör emellertid kunna ge arbetstagaren ett särskilt skydd mot repressalier, utöver det skydd som kan följa av t.ex. grundlagarna.

En sådan ordning skulle särskilt få betydelse inom privat sektor, där arbetstagarna inte skyddas av grundlagarna i förhållande till arbetsgivaren i samma utsträckning som inom offentlig sektor. Även för offentligt anställda skulle en sådan ordning innebära en klar och enkel grund för att angripa sådana repressalier och få skadestånd.

Inte enbart situationen att arbetstagaren själv publicerar uppgifterna i något medium bör omfattas. Även att lämna uppgifter för offentliggörande, dvs. lämna uppgifter till någon annan som kan tänkas publicera uppgifterna eller på annat sätt sprida dem bör omfattas. Det bör sakna betydelse om något offentliggörande faktiskt kommer till stånd. Med att

lämna uppgifter för offentliggörande bör emellertid inte avses varje vidarebefordrande av uppgifter. Ett övergripande intresse bakom ett särskilt skydd för visselblåsare är att allvarliga missförhållanden ska komma fram och åtgärdas. Något särskilt skydd bör därför inte aktualiseras när uppgifterna lämnas till vem som helst, t.ex. enbart till en konkurrerande näringsidkare.

I detta sammanhang kan vad som gäller på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området ge viss ledning. Bedömningen skiljer sig dock åt eftersom kretsen av vilka som kan ta emot information bör vara mer vidsträckt, och omfatta i stort sett alla personer i en kedja som kan leda fram till att uppgiften får spridning bland allmänheten. En sådan ordning har likheter med vad som gäller enligt 2 § andra stycket lagen om skydd för företagshemligheter (se bet. 1989/90:LU37, s. 31 f.). Det avgörande för bedömningen av om ett larm sker genom att någon lämnar uppgifter för offentliggörande bör vara om agerandet varit ägnat att leda till att uppgifterna offentliggörs. Ett uppgiftslämnande får typiskt sett anses vara ägnat att leda till offentliggörande om det sker till en person som kan tänkas direkt eller indirekt föra uppgiften vidare. Uppgiftslämnandet bör, på samma sätt som inom tryck- och yttrandefrihetsrätten, kunna ske till exempelvis publicister, tidningsredaktioner och nyhetsbyråer. Kretsen bör dock, som nämnts, vara betydligt vidare. Det bör också vara möjligt att lämna uppgiften till andra som kan förmodas utgöra en länk i en kedja som leder fram till att uppgiften får spridning. Det kan handla om miljörelser, politiska partier, folkvalda personer, andra ideella sammanslutningar och enskilda opinionsbildare. Den personkrets som kan ta emot informationen bör begränsas endast av det förhållandet att uppgiftslämnandet ska vara ägnat att leda till att uppgiften kommer till allmän kännedom. Så bör inte vara fallet när en uppgift lämnas endast till en konkurrerande näringsidkare.

När det gäller uppgifter som lämnas t.ex. i sociala medier eller på bloggar, får det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet bedömas om uppgiften lämnas på ett sätt som innebär ett offentliggörande eller i vart fall kan anses ägnat att leda till att uppgiften kommer till allmän kännedom. Om så inte är fallet bör arbetstagaren inte ges något särskilt skydd.

Lunds universitet anser att ordet offentliggöra är mindre väl valt för det som avses, nämligen att sprida uppgifter utanför arbetsplatsen. Regeringen anser att det i förhållande till utredningens förslag bör förtydligas i lagtexten att även att lämna uppgifter för offentliggörande omfattas, vilket ligger nära hur detta uttrycks i lagen om skydd för företagshemligheter.

Friskolornas riksförbund avstyrker att externa larm ska vara skyddade om de görs till andra än myndigheter. Förbundet anser att det är rimligt att larmet riktas dit där det tydligt kan leda till åtgärder, vilket enligt förbundet i första hand är internt och i andra hand till myndigheter, eftersom myndigheter har möjlighet att vidta åtgärder och sanktioner.

Även om en myndighet många gånger kan vara den mest naturliga mottagaren av ett larm, är det inte i alla situationer det finns en tillsynsmyndighet eller någon annan myndighet som lämpar sig att uppmärksamma på just den typ av missförhållande som det är fråga om. Regeringens uppfattning är dock att det även i sådana fall bör finnas

möjlighet att slå larm. För arbetstagare i offentlig verksamhet är det också i många fall en grundlagsskyddad rättighet att vända sig till andra mottagare än myndigheter.

Journalistförbundet påpekar att den krets som föreslås som mottagare av externa larm är vid, och att det inte kommer att finnas något lagligt skydd för identiteten hos den uppgiftslämnare som väljer att göra uppgiften allmänt känd utan stöd av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Journalistförbundet anser att det är viktigt att detta görs tydligt av lagstiftaren. Regeringen anser inte att det finns någon större risk för missförstånd avseende detta eftersom det inte är fråga om att utvidga den meddelarfrihet som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och det därmed sammanhängande källskyddet. Som framgår ovan föreslår regeringen emellertid att det ska förtydligas att det är fråga om ett särskilt skydd som gäller utöver det skydd som kan finnas i annan reglering.

Friskolornas riksförbund menar att den krets som föreslås som mottagare är vid och otydligt definierad, vilket leder till stor osäkerhet om vem arbetstagaren har rätt att vända sig till. Det viktiga är emellertid, enligt regeringens mening, att uppgiftslämnandet bör vara ägnat att leda fram till att uppgifterna sprids och inte hur detta sker. Det är därför rimligt att det är fråga om en relativt vid krets. Detta bör knappast innebära några tillämpningssvårigheter.

Larm till myndigheter ska skyddas

Den mest naturliga mottagaren av larm om missförhållanden kan många gånger vara en myndighet. Misstankar om brott kan anmälas till polismyndighet, och andra typer av missförhållanden i en verksamhet kan anmälas till den myndighet som utövar tillsyn över verksamheten. Missförhållanden kan också påtalas i samband med en myndighets tillsynsverksamhet, t.ex. vid en inspektion.

Det framstår alltså som naturligt att en arbetstagare som slår larm till en myndighet bör vara skyddad mot repressalier. Att man ska skyddas när man vänder sig till en myndighet är också utgångspunkten i flera internationella rättsakter som Sverige är bundet av. Arbetstagare ska enligt Europadomstolens praxis i första hand rapportera missförhållanden till arbetsgivare alternativt till behörigt organ. Artikel 33 i FN:s konvention mot korruption anger att skydd bör övervägas för rapportering av bl.a. mutbrott till behörig myndighet. Av ILO:s konvention (158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ följer att det inte är ett giltigt skäl för uppsägning att arbetstagaren har vänt sig till behörig myndighet.

Det är också utgångspunkten enligt Arbetsdomstolens praxis att de förpliktelser som följer av anställningsavtalet inte innebär något avgörande hinder för en arbetstagare att hos behörig myndighet påtala missförhållanden som råder i arbetsgivarens verksamhet. Att larm som innebär att arbetstagaren vänder sig till en myndighet bör skyddas råder det stor enighet om bland remissinstanserna.

Med myndigheter bör i detta sammanhang avses samtliga statliga och kommunala myndigheter. Det bör inte spela någon roll om myndigheten har behörighet att behandla just de frågor som larmet rör. En myndighet

som tar emot en anmälan som den inte är behörig att handlägga bör, enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer om serviceskyldighet, vara skyldig att vidarebefordra den till behörig myndighet, om någon sådan finns. Det kan i sammanhanget nämnas att folkvalda församlingar inte utgör myndigheter. Larm till sådana bör dock i allmänhet omfattas av den föreslagna lagens skydd, eftersom sådana larm många gånger får anses vara ägnade att leda till att uppgiften offentliggörs på det sätt som anges i ovan.

Remissinstanserna har emellertid framställt synpunkter när det gäller vilka närmare krav som bör ställas för att larm till myndigheter ska skyddas.

Ett antal remissinstanser har anfört att kravet på allvarliga missförhållanden inte bör gälla vid larm till myndighet, detta gäller bland andra *Vårdförbundet*, *Statskontoret* och *TCO*. I avsnitt 4.3.5 tar regeringen emellertid ställning för att det inte bör göras någon skillnad avseende missförhållandenas allvarlighetsgrad beroende på till vilken mottagare larmet riktas.

Flera remissinstanser, bland dem *Finansförbundet*, *Statskontoret* och *LO*, förespråkar också att larm till myndighet bör jämföras med interna larm och att därför i vart fall inga ytterligare krav bör uppställas utöver att det bör vara fråga om larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Som skäl för det anförs bland annat att det är angeläget att arbetstagare verkligen vänder sig till tillsynsmyndigheter med nödvändiga larm, och att det bör ligga även i arbetsgivarens intresse att ett larm sker till en myndighet hellre än att uppgifterna sprids offentligt.

Enligt Arbetsdomstolens praxis kan dock en anmälan till en myndighet ske under sådana förhållanden eller på sådant sätt att handlandet måste anses innebära att arbetstagaren åsidosätter den lojalitet som han eller hon är skyldig att visa arbetsgivaren (se t.ex. AD 1986 nr 95). En ordning som jämför larm till myndighet med interna larm skulle därför, enligt regeringens mening, i allt för hög utsträckning avvika från den intresseavvägning som i dag görs enligt Arbetsdomstolens praxis, där bl.a. arbetstagarens lojalitetsplikt spelar in och arbetstagaren först bör vända sig till arbetsgivaren. Som framkommit har arbetsgivare i många fall ett berättigat anspråk på lojalitet från arbetstagarens sida. I detta avseende får det intresset ges större tyngd än arbetstagarens behov av ett särskilt skydd vid larm till en myndighet. Den arbetstagare som slår larm genom att vända sig till en myndighet bör därför ges särskilt skydd endast om vissa förutsättningar är uppfyllda. De närmare kraven, som gäller arbetstagarens kunskapsunderlag och om arbetstagaren slagit larm internt först eller annars hade befogad anledning att slå larm externt, behandlas nedan, liksom remissinstansernas närmare synpunkter på dessa. Några remissinstanser, däribland *TCO* och *Läraryrket* pekar särskilt på att vissa arbetstagare har en anmälningsskyldighet. I vissa fall ska den fullgöras till arbetsgivaren (se angående lex Sarah och lex Maria ovan under avsnitt 4.6). När det gäller exempelvis anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska den emellertid fullgöras externt, vilket påpekas av *Läraryrket*. Någon särskild reglering för arbetstagare som vänder sig till myndigheter på grund av att de har en rapporteringsskyldighet bör dock enligt regeringens mening

inte införas. Det bör understrykas att den föreslagna regleringen givetvis inte bör innebära några begränsningar i den kontakt som förekommer och bör förekomma mellan arbetstagare och t.ex. tillsynsmyndigheter. Inte heller bör regleringen påverka den skyldighet att rapportera missförhållanden en arbetstagare kan ha enligt särskilda regelverk.

Förvaltningsrätten i Malmö menar att hänsyn bör tas till att det inom myndigheter kan gälla sekretess för en anmälan, vilket kan skydda arbetsgivaren mot de skador som kan uppkomma genom larm som inte är underbyggda. Regeringen vill emellertid framhålla att även det motsatta kan gälla, nämligen att sekretess inte gäller, och att uppgifterna i larmet därför blir offentliga. Även ett larm till en myndighet kan i sådana fall innebära skada för arbetsgivaren.

Blueprint for Free Speech rekommenderar att man använder sig av samma modell för larm som i Storbritannien och Australien, dvs. med tre nivåer av avslöjanden: interna avslöjanden, avslöjanden till behörig myndighet och vidare avslöjanden. Regeringens uppfattning är dock att en sådan reglering skulle bli mer komplicerad. Det kan i sammanhanget också framhållas att 2 § andra stycket lagen om skydd för företags-hemligheter inte gör någon skillnad mellan offentliggörande och avslöjande inför en myndighet.

4.8.2 Befogad anledning att slå larm externt

Regeringens förslag: En första förutsättning för särskilt skydd vid externa larm ska vara att arbetstagaren först har slagit larm internt utan att arbetsgivaren vidtagit skäligen åtgärder med anledning av larmet, eller att arbetstagaren av något annat skäl haft befogad anledning att slå larm externt.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker förslaget. *Saco* anser att det är rimligt att man som huvudregel först larmar internt men att det i vissa fall är befogat att direkt larma externt. *Statskontoret* tillstyrker förslaget beträffande larm till annan än myndighet, men avstyrker att det bör ställas krav på att arbetstagaren ska ha slagit larm internt först när det gäller larm till myndighet. *Läraryrket* ser en risk att förslaget gör det svårare för förskole-, skol- och fritidshemspersonal i kontakterna med skolmyndigheterna. *Försvarsmakten* menar att reglerna om externa larm är komplicerade, och att ett krav på att slå larm internt först riskerar att motverka yttrandefriheten. *Akademikerförbundet SSR* anser att förslaget är rimligt men efterfrågar tydliga och vägledande exempel på hur de svåra begreppen skäligen åtgärder och befogad anledning ska tillämpas. *Bankinstitutens arbetsgivareorganisation* anser att det är bra att det finns krav på att larma internt först. *TCO* menar att en arbetstagare i större utsträckning än vad utredningen föreslagit bör kunna larma externt direkt. Kriterierna befogad anledning och skäligen åtgärder bör förtydligas. *TCO* ifrågasätter också hur en arbetstagare ska kunna få vetskap om i vilken utsträckning arbetsgivaren har vidtagit åtgärder. *Finansförbundet* föreslår att kravet på intern rapportering innan arbetstagaren vänder sig till en myndighet stryks, men tillstyrker att ett

sådant krav ska vara uppfyllt innan ett larm genom offentliggörande. *Journalistförbundet* menar att en huvudregel om att larm ska ske internt först är i linje med den rapportskyldighet som åligger anställda att anmäla fel och brister enligt Lex Sara och Lex Maria, men anser att en arbetstagare som har fog för sin uppfattning själv ska kunna välja om larmet ska ske internt eller externt. *Lärarnas Riksförbund* kan i och för sig dela uppfattningen att det är rimligt att arbetstagaren som huvudregel först ska larma internt, men att det i vissa situationer är befogat att direkt larma externt om missförhållanden. *Konkurrensverket* anser att det finns otydligheter avseende vad som krävs för att arbetstagare ska ha befogad anledning att slå larm externt. *Stockholms universitet* ifrågasätter hur arbetstagaren ska kunna bedöma om skäliga åtgärder har vidtagits av arbetsgivaren, särskilt om det inte finns någon plikt för arbetsgivaren att rapportera tillbaka till den anställde. *SKL* framför att förslaget att visselblåsaren i första hand ska vända sig till sin arbetsgivare överensstämmer med AD:s nuvarande praxis. Det avviker dock från den rätt att offentliggöra uppgifter som följer av meddelarfriheten, vilket klart bör framgå av såväl lagtext som förarbeten. *Vårdförbundet* godtar att det vid offentliggörande ska krävas att missförhållandet ska ha påtalats internt först utan att arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder med anledning av larmet, men anser att det är oklart vad som avses med skäliga åtgärder. *Sveriges läkarförbund* anser att skyldigheten att larma internt först är problematisk. *Vision* framhåller att det bör vara möjligt att larma externt direkt om det inte finns interna rutiner och om det finns anledning att vara orolig för följderna av ett internt larm. *Blueprint for Free Speech* anser att det vore bra om arbetsgivaren var skyldig att informera om vilka undersökningar och åtgärder som har vidtagits. *Svenskt Näringsliv* ifrågasätter att vissa skäl som räknas upp av utredningen ska utgöra befogad anledning, och anser att det bör tydliggöras vad som avses med skäliga åtgärder.

Skälen för regeringens förslag

Ett externt larm bör som utgångspunkt föregås av ett internt larm

Frågor som rör förhållandet mellan interna och externa larm har behandlats utförligt i praxis både från Arbetsdomstolen och från Europadomstolen. Det anses generellt ligga i arbetstagarens lojalitetsplikt att först försöka lösa problem i verksamheten internt genom att uppmärksamma arbetsgivaren på förhållandena. Om dessa försök inte leder till resultat eller om det av andra skäl inte är lämpligt att ställa krav på interna larm först har arbetstagaren större utrymme att slå larm externt och ändå vara skyddad.

Det kan återigen påminnas om att de frågor som behandlas här inte påverkar den rätt att offentliggöra uppgifter som följer av meddelarfriheten. Vid utnyttjande av meddelarfriheten ställs inte något krav på att först vända sig till arbetsgivaren med uppgifterna. De rättigheter som följer av grundlagarna kan givetvis inte inskränkas genom ett särskilt skydd för arbetstagare som slår larm.

Om en arbetstagare påtalar eventuella missförhållanden internt först får arbetsgivaren en möjlighet att ställa sakerna till rätta. Därigenom kan eventuella brister exempelvis i säkerheten på arbetsplatsen undanröjas på

ett effektivt sätt. Genom att arbetsgivaren ges en möjlighet att självmant rätta till missförhållandena kan också arbetsgivaren förhindra att verksamheten drabbas av skada genom att uppgifterna kommer ut. Att arbetstagare först ger arbetsgivaren den möjligheten ligger också i linje med arbetstagarens lojalitetsplikt. I många fall bör därför ett externt larm, enligt regeringens mening, ha föregåtts av ett internt larm. Som utgångspunkt bör därför gälla att ett externt larm ska ha föregåtts av att arbetstagaren har påtalat missförhållandet internt.

Journalistförbundet, Finansförbundet och Vision m.fl. anser att en sådan utgångspunkt kan motverka att missförhållanden kommer fram och att det därför är problematisk.

Enligt regeringen skulle dock en ordning, där arbetstagare ges ett särskilt skydd vid externa larm, trots att arbetstagaren utan svårigheter kunnat vända sig till arbetsgivaren först, i alltför hög grad avvika från gällande rätt. Att arbetstagaren när det är möjligt och rimligt först vänder sig till arbetsgivaren med uppgifter om missförhållanden i verksamheten får nämligen anses vara en grundläggande del i den lojalitetsplikt som arbetstagare är bundna av. Det är enligt regeringens mening rimligt att även en ny reglering om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm i detta avseende beaktar denna grundläggande lojalitetsprincip. Det är dock inte i alla fall som det kan anses motiverat att kräva att ett externt larm ska ha föregåtts av ett internt larm. Som framgår nedan bör det, enligt regeringens mening, även i andra fall kunna finnas befogad anledning att slå larm externt.

Enligt regeringens uppfattning är det lämpligt att ställa krav på att arbetstagaren ska ha påtalat förhållandena för arbetsgivaren på ett sådant sätt att det uppfyller de krav som föreslås gälla för att påtalandet ska utgöra ett internt larm. Detta bör emellertid i många fall också sammanfalla med vad som gäller enligt Arbetsdomstolens praxis om arbetstagares kritikrätt, där det förekommer formuleringar som att arbetstagaren ska ha "tagit upp" frågan med eller "påtalat den för" arbetsgivaren (se bl.a. AD 1986 nr 95 och AD 1994 nr 79). Varje yttrande om missförhållanden till någon som har något samband med verksamheten bör dock, som framkommit, inte anses utgöra ett internt larm. Att anknyta till vad som föreslås utgöra ett internt larm är, enligt regeringen, det som bäst främjar en tydlig och konsekvent reglering. *Bankinstitutens arbetsgivareorganisation* menar att det interna larmet måste kopplas till ett visseblåsarssystem där sådana finns. Enligt regeringens mening saknas emellertid skäl att ställa ett sådant krav.

Försvarsmakten menar att förslaget riskerar att motverka yttrandefriheten, och *SKL* menar att det även av lagtexten klart bör framgå att förslaget inte berör den rätt att offentliggöra uppgifter som följer av meddelarfriheten. Den här problematiken berör regeringen i avsnitt 4.3.1. Som framgår där föreslår regeringen att det av lagtexten ska framgå att den föreslagna lagen inte inskränker det skydd som kan gälla på annan grund. Enligt regeringens mening är det tillräckligt för att tydliggöra vad som ska gälla.

Vidtar arbetsgivaren skäligen åtgärder med anledning av det interna larmet?

Enligt Arbetsdomstolens praxis är det alltså centralt att arbetstagaren genom kontakter med arbetsgivaren försöker få rättelse till stånd. För att rättelse ska kunna uppnås vid interna larm krävs att arbetsgivaren vidtar åtgärder för att förbättra förhållandena (se bl.a. AD 1997 nr 57). Om arbetsgivaren, sedan saken påtalats av arbetstagaren, på ett seriöst sätt vidtar åtgärder för att komma till rätta med missförhållandena, finns det mindre anledning för arbetstagaren att vända sig externt med uppgifterna. Ett externt larm i en sådan situation är därmed mindre skyddsvärt. Som nämnts är det viktigt att här ta hänsyn till arbetsgivarens befogade intresse av ett lojalt agerande från arbetstagarens sida. I denna del bör arbetsgivarens anspråk på lojalitet överväga det allmänintresse som kan finnas i att uppgifterna kommer till offentlighetens kännedom. Om arbetsgivaren agerar seriöst på arbetstagarens interna larm bör därför arbetstagaren inte ges något särskilt skydd om arbetstagaren också vänder sig externt med uppgifterna.

Vidtar arbetsgivaren däremot inte skäligen åtgärder med anledning av det interna larmet finns det risk för att det påtalade missförhållandet inte rättas till. Det ligger då i det allmännas intresse att arbetstagaren vänder sig utanför verksamheten med uppgifterna. Därigenom kan eventuella missförhållanden avhjälpas. Arbetsgivaren har då även mindre befogade anspråk på lojal tystnad från arbetstagarens sida. Arbetstagaren bör därför i dessa fall kunna få ett särskilt skydd vid externa larm.

För att det särskilda skyddet ska inträda bör det därför, som utgångspunkt, krävas dels att arbetstagaren slagit larm internt, och dels att arbetsgivaren inte agerat på larmet genom att vidta skäligen åtgärder. Det bör vara fråga om ett seriöst agerande från arbetsgivarens sida för att komma till rätta med eventuella missförhållanden. Är sakförhållandena oklara bör det kunna ingå att utreda vad som hänt. Om det finns mer eller mindre självklara möjliga åtgärder att vidta bör det ankomma på arbetsgivaren att vidta dessa. Ibland kan det vara befogat att ställa högre krav på arbetsgivaren.

I att skäligen åtgärder ska vidtas bör också ligga att de ska vidtas inom skälig tid. Vilken tid som kan anses vara skälig kan variera beroende på missförhållandets art och om det föreligger fara i dröjsmål. Om det föreligger mer akuta risker för liv, hälsa eller säkerhet bör högre krav ställas på hur snabbt åtgärderna vidtas. Bedömningen av vad som är skäligen åtgärder får således avgöras med utgångspunkt i omständigheterna i varje enskilt fall.

Ett antal remissinstanser tycker att det finns ett behov av att tydliggöra vad som avses med skäligen åtgärder. Det gäller bland andra *Svenskt Näringsliv* och *Akademikerförbundet SSR*. Regeringen instämmer med Svenskt Näringslivs uppfattning att det bör ställas rimliga krav på hur långt ett företag behöver gå i sina utredningsförsök. Att ge några klara riktlinjer för vad som krävs är emellertid svårt. Detsamma gäller det som efterfrågas av Akademikerförbundet SSR, nämligen tydliga och vägledande exempel. Vilka utredningsåtgärder som är skäligen att vidta får avgöras i det enskilda fallet, och beror bland annat på innehållet i själva larmet.

Flera remissinstanser, exempelvis *Vårdförbundet*, *TCO* och *Stockholms universitet*, ifrågasätter hur arbetstagaren ska kunna veta i vilken utsträckning arbetsgivaren har vidtagit åtgärder med anledning av larmet. Regeringen anser att det i att skäligen åtgärder ska vidtas också bör ligga att arbetsgivaren, i den utsträckning som är skäligt, ska informera arbetstagaren om vilka åtgärder som vidtas. Det vore annars omöjligt för arbetstagaren att avgöra i vilken omfattning det har gjorts. Vad som är skäligt att återrapportera bör avgöras med utgångspunkt i omständigheterna i varje enskilt fall. I den utsträckning det är fråga om särskilt känsliga uppgifter bör det exempelvis kunna räcka med övergripande information. Om arbetstagaren slår larm genom en intern rutin där arbetstagarens identitet inte blir känd för arbetsgivaren, bör kommunikation kunna ske genom den person som tagit emot larmet, om identiteten är känd för den personen.

Har arbetstagaren slagit larm internt och arbetsgivaren underlåtit att vidta skäliga åtgärder bör således arbetstagaren kunna få ett särskilt skydd vid ett externt larm. Om arbetsgivaren även efter det externa larmet underlåter att vidta skäliga åtgärder bör arbetstagaren med särskilt skydd kunna slå larm externt igen om samma missförhållanden. Det finns då fortfarande ett allmänintresse i att uppgifterna kommer fram. Om arbetsgivaren under tiden vidtar skäliga åtgärder bör arbetstagaren inte längre ges ett särskilt skydd vid ytterligare externa larm om förhållandena.

Sammanfattningsvis bör särskilt skydd vid externa larm som utgångspunkt förutsätta att arbetstagaren slagit larm internt och att arbetsgivaren inte vidtagit skäliga åtgärder med anledning av larmet.

Det kan finnas andra fall då externa larm kan vara befogade utan att föregås av ett internt larm

Det kan emellertid vara befogat att arbetstagaren slår larm externt även i vissa andra fall än när arbetsgivaren inte vidtagit skäliga åtgärder med anledning av ett internt larm. Regeringens uppfattning är alltså att externa larm bör skyddas även i vissa andra situationer. Dessa situationer kan vara av olika slag. Det framstår därför som olämpligt att uttryckligen reglera vilka undantagssituationer som kan bli aktuella. I stället bör en mer allmän regel införas som innebär att arbetstagaren kan ha befogad anledning att slå larm externt av något annat skäl än att arbetstagaren först slagit larm internt utan att arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder med anledning av larmet. *TCO*, *Akademikerförbundet SSR* och *Konkurrensverket* efterfrågar ett tydliggörande av vad som utgör befogad anledning. Bedömningen av om det finns befogad anledning bör, enligt regeringens uppfattning, ta sikte på om det är rimligt att arbetstagare slår larm externt utan att först slå larm internt. I bedömningen bör det i vissa fall kunna vägas in vem larmet riktas till. Om skälet till att arbetstagaren inte kan vända sig till arbetsgivaren är att det finns risk för att bevis förstörs bör det kunna utgöra befogad anledning att vända sig till någon som har möjlighet att ingripa eller på något sätt undersöka förhållandena, exempelvis en tillsynsmyndighet. Det kan även finnas andra fall där det bör tillmätas betydelse vem mottagaren av larmet är.

I det följande anges några exempel på situationer där det enligt regeringens uppfattning bör kunna finnas befogad anledning att slå larm externt.

Akut fara

Det kan vara befogad att arbetstagaren slår larm externt direkt om det är fara i dröjsmål och det föreligger en akut fara för liv, hälsa eller säkerhet. I sådana fall är det inte rimligt att arbetstagaren ska behöva slå larm internt först och avvakta arbetsgivarens reaktion.

Mycket allvarliga missförhållanden

När det gäller mycket allvarliga missförhållanden bör det i många fall finnas befogad anledning för arbetstagaren att vända sig externt med uppgifterna direkt. Ju allvarligare missförhållanden det är fråga om desto starkare skäl kan föreligga att slå larm externt direkt, t.ex. genom en anmälan till polis eller tillsynsmyndighet (jfr AD 1986 nr 95 och AD 1994 nr 79). Det kan t.ex. handla om mycket allvarlig ekonomisk brottslighet eller grova överträdelser av miljöskyddslagstiftningen

Svenskt Näringsliv menar att när det gäller mycket allvarliga missförhållanden kan det finnas anledning att arbetsgivaren får möjlighet att utreda och komma tillrätta med sådana förhållanden själv innan externa larm tillåts. Det kan till exempel gälla fall med en eller flera anställda som har gjort sig skyldiga till eller påstås ha gjort sig skyldiga till grövre ekonomisk brottslighet utan arbetsgivarens vetskap. I ett sådant fall kan ett larm i exempelvis media försvåra att utreda och komma tillrätta med missförhållandet eftersom det kan ge möjlighet för skyldiga att hinna dölja bevis innan en utredning kan inledas. Regeringen har förståelse för den synpunkten, och som anges ovan bör det också i vissa fall kunna vägas in i bedömningen av om det finns befogad anledning att vända sig externt vem arbetstagaren väljer att vända sig till.

Risk för repressalier

I vissa situationer kan arbetstagaren ha en särskild anledning att misstänka att arbetstagaren skulle drabbas av repressalier om arbetstagaren vänder sig till arbetsgivaren med uppgifter om allvarliga missförhållanden. I dessa fall är det enligt regeringens mening rimligt att arbetstagaren kan få särskilt skydd även om arbetstagaren slår larm externt direkt. Det är inte rimligt att kräva att arbetstagaren i dessa fall ska riskera att utsättas för repressalier för att kunna uppfylla en skyldighet att först påtala missförhållandena för arbetsgivaren. Det bör dock krävas att arbetstagaren har befogade skäl att anta att han eller hon riskerar repressalier vid ett internt larm. Sådana skäl bör kunna grunda sig på arbetsgivarens tidigare agerande i liknande situationer gentemot andra arbetstagare som påtalat missförhållanden.

Svenskt Näringsliv menar att eftersom syftet med lagen är att förhindra att en anställd utsätts för repressalier till följd av att denne slagit larm om ett missförhållande vore det inkonsekvent att samtidigt skapa en ventil för de fall då den anställde anser att risken är stor för att den kan bli utsatt för repressalier om den vänder sig till sin arbetsgivare. Regeringen anser emellertid inte att det resonemanget medför att det saknas grund för att en sådan situation skulle kunna utgöra befogad anledning.

Mottagaren av interna larm är ansvarig för missförhållandet

Det kan tänkas att den person som arbetstagaren ska påtala ett eventuellt missförhållande för också är den person som är ansvarig för missförhållandet. Det kan t.ex. vara arbetsgivaren själv, om arbetsgivaren är en fysisk person, som begått ett brott. I sådana fall kan ett internt larm ofta framstå som mindre meningsfullt. Utsikterna för att förhållandena åtgärdas kan framstå som begränsade. Arbetstagaren kan inte heller i samma utsträckning anses vara bunden av sin lojalitetsplikt att hålla uppgifterna inom verksamheten. I likhet med vad *Svenskt Näringsliv* påpekar kan det kan naturligtvis i vissa fall finnas möjlighet att rapportera till andra utsedda mottagare av interna larm, eller en högre chef i stället för att vända sig externt. Om så inte är fallet bör emellertid, beroende på omständigheterna, arbetstagaren kunna ges ett särskilt skydd även om arbetstagaren slår larm externt direkt.

Ytterligare fall då det kan vara befogat att slå larm externt

Ett annat fall då det kan vara befogat att direkt slå larm externt är då det finns en överhängande risk för bevisförstöring om arbetstagaren slår larm internt. Så kan t.ex. vara fallet om arbetsgivaren tidigare har förstört bevis om allvarliga missförhållanden efter att arbetstagare påtalat missförhållandena för arbetsgivaren.

Konkurrensverket påtalar att det utifrån möjligheten att på ett effektivt sätt bekämpa kartellverksamhet och missbruk av dominerande ställning är önskvärt att anställda vänder sig till myndigheten först med tips om missförhållanden innan informationen kommer till företagets kännedom, eftersom risken för att bevis annars förstörs är uppenbar. Det bör enligt verket tydliggöras att den typen av larm omfattas av de tillfällen när det är befogat att slå larm externt utan föregående internt larm. Regeringen instämmer med att en sådan situation bör kunna utgöra befogad anledning. Även det förhållande att en arbetstagare har skyldighet att fullgöra en rapporteringsskyldighet skulle kunna utgöra befogad anledning att vända sig externt, om det sker till den myndighet där rapporteringsskyldigheten ska fullgöras.

I sammanhanget är det viktigt att återigen poängtera att detta inte påverkar meddelarfriheten eller yttrandefriheten i övrigt.

De omständigheter som ger arbetstagaren befogad anledning att slå larm externt bör föreligga vid tidpunkten för det externa larmet.

4.8.3 Fog för påståendet om allvarliga missförhållanden

Regeringens förslag: En andra förutsättning för särskilt skydd vid externa larm ska vara att arbetstagaren hade fog för påståendet om allvarliga missförhållanden.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: *Statskontoret* och *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker förslaget. *Svenskt Näringsliv* och *Företagarna* menar att förslaget innebär för lågt ställda krav. *Finansförbundet* menar att den som slår larm till myndighet ska ges ett särskilt skydd oavsett kunskapsunderlag,

men tillstyrker förslaget beträffande offentliggörande. *Vision* menar att det är otydligt vad kravet på fog innebär. *Fackförbundet ST* menar att det kommer att vara otydligt för den enskilde om och när det är möjligt att larma.

Skälen för regeringens förslag: En arbetstagare har inte alltid full kännedom om de förhållanden som råder, utan måste fatta sitt beslut om att slå larm baserat på begränsade observationer eller på ett begränsat material. Man kan tala om att det finns en viss kännedom om missförhållanden. En fråga är således vilka krav som ska ställas för att en arbetstagare ska få ett särskilt skydd vid framförande av uppgifter om misstänkta brott eller andra allvarliga missförhållanden. Som nämnts bör det redan i begreppet slå larm ligga att arbetstagaren inte kan anses slå larm om han eller hon uppenbart inser att uppgifterna är oriktiga. Utöver detta grundläggande krav menar regeringen, som framgår ovan, att det vid interna larm och larm till arbetstagarorganisation inte bör ställas några särskilda krav på arbetstagarens kunskapsunderlag. Bedömningen av om larmet avser allvarliga missförhållanden bör, som framgår av kapitel 4.3.5, göras helt utifrån arbetstagarens påståenden.

När en arbetstagare slår larm externt är förhållandena annorlunda. Det kan då i allmänhet antas att uppgifterna når ut till en större personkrets. Uppgifter om missförhållanden i en verksamhet kan leda till skada för arbetsgivaren. Att verksamheter drabbas av viss skada får i många fall tålas, eftersom intresset av att uppgifter om missförhållanden kommer fram i många fall måste anses vara ett överordnat intresse. Om uppgifterna däremot är felaktiga och de missförhållanden som larmet avser inte förekommit finns det inte samma anledning för rättsordningen att skydda den arbetstagare som lämnat de felaktiga uppgifterna. Det kan då finnas en risk för att arbetsgivaren genom larmet skadas på ett omotiverat sätt. Det måste därför göras en avvägning där även arbetsgivarens intressen beaktas. Vid externa larm bör det därför i viss utsträckning ställas krav på att uppgifterna är välgrundade.

I vilken utsträckning arbetstagarens uppgifter är välgrundade är också något som Arbetsdomstolen tar hänsyn till inom ramen för en bedömning av om arbetstagaren överskridit sin kritikrätt. Att en arbetstagare kritiserar sin arbetsgivare utan godtagbar grund kan vara ett skäl som gör att en sanktion som vidtagits av arbetsgivaren är befogad. Om kritiken saknar fog talar det nämligen för att agerandet anses illojalt (se AD 1986 nr 95). Om arbetstagarens kritik är välgrundad talar det i stället för att agerandet inte är illojalt (se t.ex. AD 1997 nr 57). Men det upprätthålls inte något absolut krav på att arbetstagarens kritik i efterhand ska bedömas som riktig eller välgrundad (se t.ex. AD 1982 nr 159).

Enligt regeringens mening bör det ställas relativt höga krav på att arbetstagaren verkligen har anledning att tro att det påstående om allvarliga missförhållanden som ett externt larm avser är riktigt för att ett särskilt skydd ska inträda. Detta sammanhänger med regeringens utgångspunkt att om vissa moment i bedömningen kvalificeras på ett sådant sätt att relativt höga krav ställs för att särskilt skydd ska inträda kan andra moment lämnas utanför prövningen, se avsnitt 4.3.1. Som anges ovan är det också viktigt för arbetsgivaren att arbetstagaren inte ges särskilt skydd vid grundlösa påståenden som lämnas till mottagare

utanför verksamheten, eftersom sådana påståenden kan medföra skada för arbetsgivaren.

Det vore dock inte rimligt att kräva att arbetstagaren ska ha full visshet om att de förhållanden han eller hon slår larm om verkligen föreligger. Ett sådant krav skulle visserligen skydda arbetsgivare mot osanna negativa uppgifter. Men det skulle också kunna innebära att arbetstagare som får tydliga indikationer på att oegentligheter förekommit ändå avstår från att slå larm av rädsla för att det ska visa sig att indikationerna var missvisande.

Enligt regeringens mening bör det krävas att arbetstagaren har fog för att det påstående om allvarliga missförhållanden som framförs genom larmet är riktiga. Ogrundade eller löst grundade misstankar bör inte räcka. I sak är detta i överensstämmelse med utredningens förslag, men det bör enligt regeringen tydliggöras att det inte är enskilda sakförhållanden utan det påstående om allvarliga missförhållanden som framförs som det ska finnas fog för.

Frågan om fog föreligger bör avgöras utifrån en objektiv måttstock med utgångspunkt i det underlag arbetstagaren har vid tidpunkten för larmet. Arbetstagarens subjektiva uppfattning bör således sakna betydelse. Det bör alltså inte krävas att arbetstagaren också bedömer att det som hänt rättsligt uppfyller rekvisiten för särskilt skydd.

Svenskt Näringsliv och *Företagarna* anser att kravet på fog är ett alltför lågt ställt krav som innebär en stor risk för felaktiga eller ogrundade larm, och därmed en stor risk för att arbetsgivare drabbas av skada. *Svenskt Näringsliv* framhåller att den digitala utvecklingen innebär att uppgifter snabbt kan få stor spridning. De båda remissinstanserna pekar också på att det kan vara svårt för ett företag att i efterhand undvika skada genom att komma med korrigerande uppgifter. De anser därför att det bör ställas högre krav på uppgifternas riktighet, och menar att detta får stöd av gällande rätt. De pekar på att den anställde enligt Europadomstolens praxis i skälig omfattning ska kontrollera och säkerställa informationens riktighet. Vidare hänvisar de till att Arbetsdomstolen fäster betydelse vid om uppgifterna lämnas utan godtagbar grund eller inte. De hänvisar också till lagen om skydd för företagshemligheter, och menar att det finns skäl att uppställa lika höga krav som gäller där, nämligen att en person som slår larm ska ha tillgång till fakta som i sig är sådana att ett brottsligt förfarande skäligen kan misstänkas eller att ett allvarligt missförhållande föreligger.

Regeringen anser emellertid att kravet på fog innebär ett relativt högt ställt krav. Ett sådant krav är enligt regeringens uppfattning mer långtgående än att ett påstående inte ska göras utan godtagbar grund. Risken med att ställa ännu högre krav är, som anförs ovan, att arbetstagare som vill slå larm om allvarliga missförhållanden avhålls från att göra det.

Som framgår av avsnitt 4.3.5 anser regeringen visserligen att det finns ett värde i att definitionen av vad som utgör allvarliga missförhållanden ligger i linje med vilka förhållanden någon kan avslöja utan att det står i strid med lagen om skydd för företagshemligheter. Syftet med den lagen är emellertid att skydda obehöriga angrepp på företagshemligheter som är ägnade att medföra skada i konkurrenshänseende. Det är alltså fråga om att skydda särskilt känslig information. Att det ställs något högre krav

i det sammanhanget innebär enligt regeringens mening inte att lika höga krav bör ställas för att skyddet ska inträda enligt den lag som nu föreslås. Regeringens närmare överväganden om förhållandet mellan den nu föreslagna lagen och lagen om skydd för företagshemligheter framgår av avsnitt 4.3.5.

Regeringen anser inte heller att det finns skäl att uppställa något särskilt krav på att arbetstagaren ska kontrollera och säkerställa informationens riktighet. I vilken utsträckning arbetstagaren faktiskt har gjort det bör emellertid i vissa fall kunna påverka bedömningen av om arbetstagaren haft fog för sitt påstående.

Sammanfattningsvis anser regeringen att ett krav på fog för påståendet om allvarliga missförhållanden vid externa larm utgör en rimlig avvägning mellan de olika intressen som aktualiseras.

4.9 Skyddets innebörd är att arbetsgivaren blir skadeståndsskyldig

Regeringens förslag: En arbetsgivare som bryter mot repressalieförbudet ska betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som repressalien innebär.

Om talan förs med anledning av uppsägning eller avskedande eller annat förfarande som omfattas av anställningsskyddslagen, får ersättning för förlust som avser tid efter anställningens upphörande under alla förhållanden bestämmas till högst det belopp som anges i 39 § i den lagen.

Om det är skäligt får skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår emellertid inte någon begränsning av skadeståndets storlek.

Remissinstanserna: *Uppsala universitet* anser att skadestandsregeln bör formuleras om. *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker utredningens förslag. *Statskontoret*, *Saco* och *TCO* tillstyrker att sanktionen ska vara skadestånd, och *Saco* och *TCO* instämmer i utredningens bedömning att det inte bör finnas någon övre gräns för skadeståndets storlek. *Arbetsdomstolen* anser däremot att det bör övervägas att göra den övre gränsen för det ekonomiska skadeståndet i 38 § andra stycket anställningsskyddslagen tillämplig när en repressalie sker genom uppsägning, avskedande eller genom ett annat förfarande som omfattas av anställningsskyddslagen. *Svenskt Näringsliv* motsätter sig att ekonomiskt skadestånd ska kunna lämnas, och anför att det i vart fall saknas skäl att ge möjlighet till ett högre skadestånd än vid tvister enligt anställningsskyddslagen. *Stockholms universitet* betonar vikten av att skadeståndet verkligen täcker de förluster som uppstår och den kränkning som har inträffat eftersom visseblåsare i vissa fall kan få det svårt på arbetsmarknaden. Övriga remissinstanser tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget i den utsträckning de uttalat sig om det.

Skälen för regeringens förslag

Ett skadeståndsansvar för arbetsgivaren som omfattar både ekonomiskt och allmänt skadestånd

För att ett särskilt skydd för arbetstagare som slår larm ska vara effektivt bör det finnas en möjlighet till sanktion mot den arbetsgivare som vidtar repressalier mot arbetstagare som slagit larm.

Inom arbetsrätten är skadestånd en allmänt vedertagen sanktion. En rätt till skadestånd innebär att arbetstagaren kompenseras för den skada repressalien orsakat. Skadeståndet har således en reparativ funktion. En skadeståndssanktion kan också antas ha en preventiv funktion eftersom en risk att bli skadeståndsskyldig kan förväntas ha en avhållande effekt på arbetsgivare som överväger att vidta repressalier mot arbetstagare som slagit larm. Skadestånd framstår mot den bakgrunden som en lämplig sanktion för överträdelser av repressalieförbudet.

Regeringen anser inte att det är tillräckligt att, som *Svenskt Näringsliv* föreslår, endast införa en möjlighet till allmänt skadestånd. Det mest påtagliga behovet av skydd för en arbetstagare som riskerar att drabbas av en repressalie måste nämligen antas vara just skyddet mot att drabbas av ekonomisk förlust. För att en arbetstagare som drabbas av en repressalie verkligen ska bli kompenserad, och för att skadeståndet ska få en verkligt avhållande effekt, bör skadestånd kunna lämnas såväl för den förlust som drabbar arbetstagaren på grund av repressalien (ekonomiskt skadestånd) som för den kränkning som repressalien innebär för arbetstagaren (allmänt skadestånd).

Syftet med att arbetstagaren ska ha rätt till allmänt skadestånd är att ge möjlighet till ersättning utöver den förlust som uppstår, samt att ytterligare avhålla arbetsgivare från att vidta repressalier mot arbetstagare som slår larm. Det allmänna skadeståndet bör beräknas efter de allmänna principer som Arbetsdomstolen tillämpar vid beräkning av skadestånd för den kränkning som ett lagbrott innebär. Arbetsdomstolens praxis vid tillämpningen av till exempel 38 § andra stycket anställningsskyddslagen bör kunna utgöra vägledning vid beräkningen. Storleken på det allmänna skadeståndet bör således vara beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Arbetstagarens agerande bör kunna beaktas.

Uppsala universitet anser att den av utredningen föreslagna bestämmelsen är oprecis när det gäller vad kränkningen avser. Regeringen anser att det bör förtydligas i lagtexten att det är den kränkning som repressalien innebär som det allmänna skadeståndet bör avse.

Även det ekonomiska skadeståndet bör beräknas enligt de principer som Arbetsdomstolen tillämpar vid beräkning av skadestånd enligt 38 § anställningsskyddslagen. Det ekonomiska skadeståndet bör alltså, som huvudregel, motsvara arbetstagarens verkliga förlust. Genom det ekonomiska skadeståndet bör arbetstagaren försättas i samma situation som om arbetsgivaren inte vidtagit repressalien.

Svenskt Näringsliv pekar på svårigheterna att utreda det ekonomiska skadeståndets storlek vid exempelvis påståenden om utebliven befordran eller låga löneökningar. *Uppsala universitet* påpekar att den föreslagna lagen inte innehåller motsvarande begränsning avseende förlust som uppkommer vid beslut som rör befordran som finns i diskriminerings-

lagen. Det innebär enligt universitetet ett ovanligt uttryckligt ingrepp i arbetsledningsrätten.

Regeringen kan konstatera att såväl beslut om anställning som beslut om befordran är undantagna från rätten till ekonomiskt skadestånd enligt diskrimineringslagen. Däremot saknar föräldraledighetslagen (1995:584) begränsningar för när ekonomiskt skadestånd kan utgå.

Problematiken med att utreda skadeståndets storlek angavs som ett av skälen för att undanta beslut om anställning och befordran från rätten till skadestånd enligt förarbetena till diskrimineringslagen. Motsvarande problematik kan emellertid uppkomma även beträffande uteblivna löneökningar. Sådana ersätts såväl enligt diskrimineringslagen som enligt föräldraledighetslagen. Detta har vid tillämpningen av dessa lagar hanterats i praxis och bör, enligt regeringens mening, kunna lämnas till rättstillämpningen även i nu aktuellt fall. Detta utgör alltså, enligt regeringens mening, inte heller något skäl för att undanta beslut om befordran och anställning från möjligheten till ekonomiskt skadestånd.

Regeringen anser att starka skäl talar emot att införa en begränsning av när ekonomiskt skadestånd kan lämnas enligt den föreslagna lagen. Som anges ovan får det mest påtagliga behovet av skydd för en arbetstagare som riskerar att drabbas av en repressalie antas vara just skyddet mot att drabbas av ekonomisk förlust. Risken att drabbas av ekonomisk förlust bör inte minst kunna framstå som avskräckande för en arbetstagare som överväger att slå larm om denne inte är tillsvidareanställd och därför inte skyddas av reglerna om saklig grund etc. För att syftet med lagstiftningen ska uppnås är det därför angeläget att arbetstagare som riskerar att inte erbjudas fortsatt anställning på grund av ett larm också kan få ekonomiskt skadestånd. Beslut om anställning bör således, enligt regeringens mening, inte undantas. Det kan tilläggas att den föreslagna lagens tillämpningsområde är väsentligt snävare än diskrimineringslagens eftersom endast sökande till en viss anställning som redan är anställda eller inhyrda kan omfattas av skyddet.

När det gäller utebliven befordran måste det, från arbetstagarperspektiv, uppfattas som en mycket allvarlig repressalie. Det skulle, enligt regeringens mening, vara inkonsekvent att låta just den repressalien följas av en mildare påföljd än övriga genom att undanta den från rätten till ekonomiskt skadestånd.

Regeringens uppfattning är sammanfattningsvis att ett motsvarande undantag som i diskrimineringslagen skulle innebära en alltför stor inskränkning i skyddets omfattning. Det saknas således skäl att avvika från utredningens förslag i den här delen.

I sammanhanget kan det påpekas att det är tänkbart att ekonomisk skada uppkommer för en inhyrd arbetstagare som en följd av en repressalie som vidtas av inhyraren. Även i sådana fall bör ersättning för förlust kunna utgå om det finns ett orsakssamband mellan inhyrarens brott mot repressalieförbudet och den ekonomiska skadan.

I avsnitt 4.5 föreslås att den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör arbetstagaren ska likställas med arbetsgivaren vid tillämpning av repressalieförbudet. Skadeståndansvaret bör emellertid vila på arbetsgivaren. Oavsett vem som har vidtagit repressalien är det alltså mot arbetsgivaren ett skadeståndsanspråk bör kunna riktas med stöd av den föreslagna lagen.

En begränsning av skadeståndets storlek i vissa fall och en möjlighet till jämkning

En annan fråga är om det bör finnas någon begränsning för hur högt skadestånd som ska kunna dömas ut. Utredningen har övervägt en begränsning av skadeståndets storlek i enlighet med 38 § andra stycket anställningsskyddslagen. I den bestämmelsen anges att ersättning för förlust som avser tid efter anställningens upphörande får bestämmas till högst det belopp som anges i 39 § anställningsskyddslagen, dvs. till högst ett belopp som motsvarar ett visst antal månadslöner beroende på arbetstagarens anställningstid hos arbetsgivaren. Utredningen har emellertid inte ansett detta lämpligt mot bakgrund av att den regeln inte passar in på alla typer av skador som kan tänkas uppkomma. *Arbetsdomstolen* anför emellertid att det ändå bör övervägas att göra nämnda bestämmelsen tillämplig när en repressalie sker genom uppsägning, avskedande eller genom ett annat förfarande som omfattas av anställningsskyddslagen.

Regeringen anser att det är lämpligt att införa en sådan begränsning. I likhet med *Svenskt Näringsliv* anser regeringen nämligen att det saknas anledning att döma ut ett högre ekonomiskt skadestånd i tvister som rör den föreslagna lagen än i tvister som rör motsvarande brott mot anställningsskyddslagen. Som *Svenskt Näringsliv* påpekar skulle en begränsningsregel också minska incitamentet att driva tvister med stöd av den föreslagna lagen i syfte att få ett högre skadestånd än vad som hade varit möjligt enligt anställningsskyddslagen. Enligt regeringen bör alltså motsvarande begränsning av det ekonomiska skadeståndets storlek som uppställs i 38 § andra stycket andra meningen anställningsskyddslagen gälla även för skadestånd enligt den nu föreslagna lagen, om talan förs med anledning av ett förfarande som omfattas av den lagen. Detta bör gälla oavsett om den lagen är direkt tillämplig i det aktuella fallet, det vill säga även om det rör sig om någon som inte omfattas av den lagens tillämpningsområde, exempelvis arbetstagare i företagsledande ställning.

När det gäller skadestånd på grund av annat agerande än som omfattas av anställningsskyddslagen bör, i de fall det skulle framstå som oskäligt att döma ut fullt skadestånd, möjligheten till jämkning kunna användas. Skadeståndet bör nämligen kunna sättas ned eller bortfalla helt om det är skäligt. En nedsättning av skadeståndet, helt eller delvis, bör kunna aktualiseras om arbetsgivaren återtar eller rättar den förbjudna åtgärden, alternativt om arbetstagaren medverkat till den uppkomna situationen genom sitt handlande. De allmänna principer som *Arbetsdomstolen* tillämpar vid jämkning av skadestånd bör i denna del vara styrande.

4.10 Det särskilda skyddet gäller inte vid brott

Regeringens förslag: Den arbetstagare som genom att slå larm gör sig skyldig till brott ska inte ha skydd enligt lagen.

Utredningens: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker förslaget. *Justitiekanslern, Stockholms universitet, Uppsala universitet, FAR* och

Datainspektionen ifrågasätter undantagets utformning. *Sveriges advokatsamfund* anser att undantaget bör omfatta även situationen att en advokat bryter mot tystnadsplikten för advokater.

Blueprint for Free Speech anser att den som slår larm om allvarliga missförhållanden bör ges ett skydd mot civila och straffrättsliga sanktioner till följd av larmet.

Skälen för regeringens förslag: Det kan tänkas att en arbetstagare begår en brottslig gärning genom att slå larm i ett visst fall. Exempel på brott som skulle kunna begås genom larmet är

- brott mot rikets säkerhet och andra brott riktade mot staten (t.ex. spioneri, högförräderi, uppvigling, vårdslöshet med hemlig uppgift eller obehörig befattning med hemlig uppgift),
- brott mot författningsreglerad tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken,
- hot- och hetsbrott, t.ex. övergrepp i rättssak, olaga hot, hot mot tjänsteman eller hets mot folkgrupp, och
- ärekränkingsbrott (förtal och förolämpning).

Regeringen anser att ett särskilt skydd för arbetstagare som slår larm inte bör gälla om arbetstagaren begår ett brott genom larmet. Det främsta skälet för det är att en ordning där arbetstagare som begår brott ändå skyddas av den föreslagna lagen skulle innebära dubbla signaler från det allmänna. En och samma handling skulle då kunna vara straffbar enligt en lagstiftning men skyddad enligt en annan.

Om arbetstagare som begår brott genom larmet i ett visst fall i stället undantas från den föreslagna lagens skydd innebär det att lagen får en handlingsdirigerande verkan på så sätt att arbetstagare ges ett tydligt incitament att undvika brott. Exempelvis uppmanas arbetstagare på så sätt att uttrycka sig på ett sätt som inte utgör förtal eller hot, eller att maskera uppgifter på ett sådant sätt att sekretessbelagda uppgifter inte röjs.

Justitiekanslern framhåller att ett så kategoriskt undantag från skyddet som föreslås gälla vid brott mot lagstadgad tystnadsplikt vore mer omfattande än de begränsningar som i motsvarande fall gäller för offentliganställda vid vissa kvalificerade tystnadsplikter. I den utsträckning en arbetstagare med stöd av meddelarfriheten har möjlighet att straffritt lämna uppgifter kommer emellertid inte undantaget från det särskilda skyddet att aktualiseras. Enligt regeringen finns det alltså inte någon motsättning mellan de begränsningar som gäller vid vissa kvalificerade tystnadsplikter och undantaget från det särskilda skyddet vid brott. Som framgår i avsnitt 4.3.1 är inte avsikten med den föreslagna lagen att inskränka meddelarfriheten eller alls reglera rätten att lämna uppgifter.

Även *Stockholms universitet*, *Uppsala universitet* och *Datainspektionen* anser att undantagets omfattning behöver övervägas ytterligare. *Stockholms universitet* uttrycker tveksamhet till att ta bort hela skyddet t.ex. när det är fråga om ett ringa brott för att anmäla en allvarlig situation, och har svårt att se varför arbetstagarens skydd mot arbetsgivaren skulle försvinna om brottet riktas mot annan än arbetsgivaren. *Uppsala universitet* anser att man bör överväga om lagens skydd i stället bara bör undantas för vissa brott. *Uppsala universitet*

menar att det visserligen skulle offra lite av lagens överskådlighet, men samtidigt innebära en vinst genom att skyddet stärks.

Enligt regeringens uppfattning skulle det föreslagna undantaget inte utgöra en omotiverat stor begränsning av skyddet. Inom ramen för en straffrättslig bedömning kan det i vissa fall beaktas om det är fråga om uppgiftslämnande om brott eller andra allvarliga missförhållanden. Vid bedömningen av om ett handlande utgör förtal tas det till exempel hänsyn till om ett uppgiftslämnande med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, och i så fall om uppgiften är sann eller om den som lämnade den annars haft skälig grund för den (se 5 kap. 1 § andra stycket brottsbalken).

Vidare aktualiseras inte brott mot lagstadgad tystnadsplikt om någon sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen är tillämplig. Sekretess hindrar exempelvis inte att en uppgift lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer, inte heller att en uppgift lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning finns det inte heller hinder mot att lämna uppgiften till en annan myndighet.

Många lagstadgade tystnadsplikter innehåller ett obehörighetsrekvisit, se t.ex. 1 kap. 11 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Om ett uppgiftslämnande i ett sådant fall inte anses obehörigt aktualiseras inte heller något brott mot tystnadsplikten.

Av detta följer att ett uppgiftslämnande av arbetstagare om brott eller andra allvarliga missförhållanden i många fall faller utanför det straffbelagda området. En ordning där bara vissa brott undantas skulle också innebära att lagen blir mer komplicerad. Sammantaget finns det, enligt regeringens mening, inte skäl att avgränsa undantaget från lagens skydd till att gälla endast vissa brott.

Sveriges advokatsamfund anser att undantaget måste utvidgas med hänsyn till hur advokaters tystnadsplikt är konstruerad, eftersom en advokat som slår larm inte bör skyddas om tystnadsplikten för advokater åsidosätts. I den utsträckning en advokats brott mot tystnadsplikten inte är kriminaliserat är det föreslagna undantaget inte tillämpligt. Förslaget innebär dock inte att advokater inte längre är bundna av tystnadsplikten. För det fall att en advokat genom larmet gör sig skyldig till brott mot tystnadsplikten bör det kunna utgöra skäl för jämkning.

FAR anser att det är tveksamt om det tillräckligt tydligt klargörs vilket skydd en arbetstagare har mot en eventuell brottsanmälan. Regeringens uppfattning är emellertid att det är lämpligt att som utgångspunkt tillämpa de principer som gäller vid bedömningen i uppsägningstvister där det påstås att arbetstagaren har begått ett brott. Huvudprincipen bör alltså vara att arbetsgivaren ska visa att arbetstagaren verkligen har begått ett brott och att beviskravet inte bör sättas lägre än de beviskrav som skulle ställas i motsvarande brottmål (se AD 1995 nr 121, AD 2003 nr 93 och AD 2005 nr 97).

Blueprint for Free Speech anser att den som slår larm om allvarliga missförhållanden bör ges ett skydd mot såväl civila och straffrättsliga sanktioner till följd av larmet. Regeringens bedömning när det gäller skadeståndsgrundande handlingar framgår av avsnitt 4.3.1. Den

föreslagna lagen syftar till att förstärka skyddet för arbetstagare som slår larm, men är inte avsedd att reglera rätten att slå larm. Att låta den systematiskt överordnas straffbestämmelser är, inte minst av den anledningen, inte lämpligt enligt regeringens mening.

4.11 Rättegången

4.11.1 Lagen om rättegången i arbetstvister ska tillämpas

Regeringens förslag: Mål om tillämpningen av lagen ska handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister.

I sådana mål ska som arbetstagare anses också den som utför arbete som inhyrd. Den som arbetet utförs hos ska anses som arbetsgivare. Detta ska gälla också när reglerna om tvisteförhandling i lagen om medbestämmande i arbetslivet tillämpas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens. Utredningens förslag omfattar dock inte inhyrda arbetstagare.

Remissinstanserna: *Statskontoret* och *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker de av utredningen föreslagna rättegångsreglerna. *Föreningen STOPP – mot kränkande särbehandling i arbetslivet m.fl. organisationer* motsätter sig att tvister enligt lagen ska kunna handläggas i Arbetsdomstolen eftersom Arbetsdomstolen är partssammansatt.

Skälen för regeringens förslag: En arbetstagare som anser sig ha blivit utsatt för repressalier av arbetsgivaren på grund av ett larm bör ha möjlighet att få en rättslig prövning av saken. De huvudsakliga alternativen för handläggning av sådana tvister är rättegångsbalken eller lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen).

Den föreslagna lagen reglerar främst förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Den huvudsakliga frågan i tvister enligt lagen är om arbetstagaren har rätt till skadestånd för att arbetsgivaren har vidtagit repressalier mot arbetstagaren. Den typen av frågor handläggs normalt som arbetstvister. Det är också sannolikt att det i vissa mål kan åberopas flera grunder, till exempel att en uppsägning saknar saklig grund enligt 7 § anställningsskyddslagen och därtill utgör en repressalie på grund av att arbetstagaren har slagit larm. Det är givetvis lämpligt att dessa frågor behandlas i ett sammanhang. Detta anser regeringen talar för att tvister enligt den nu föreslagna lagen ska handläggas enligt arbetstvistlagen.

Enligt arbetstvistlagen kan en tvist tas upp i tingsrätt eller i Arbetsdomstolen beroende på vem som väcker talan och på vad tvisten avser. Arbetsdomstolen är specialdomstol för arbetstvister och slut- och prejudikatinstans på området. Inom domstolen finns hög arbetsrättslig kompetens och erfarenhet. Intresset av en snabb och säker rättstillämpning får anses väl tillgodosett genom att tvister om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm prövas där. Mot denna bakgrund anser regeringen sammanfattningsvis att det är lämpligt att mål om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm handläggs enligt arbetstvistlagen.

Det finns inte skäl att göra någon annan bedömning när det gäller tvister enligt den föreslagna lagen mellan inhyrd arbetskraft och inhyraren. Arbetstvistlagen bör alltså tillämpas även vid sådana tvister. I

lagen bör därför anges att den som utför arbete som inhyrd ska anses som arbetstagare, och den arbetet utförs hos som arbetsgivare vid tillämpning av arbetstvistlagen. Detsamma bör gälla vid tillämpning av reglerna om tvisteförhandling i medbestämmandelagen. Enligt arbetstvistlagen får talan nämligen inte upptas till prövning förrän part har fullgjort sin förhandlingsskyldighet (se 4 kap. 7 och 5 kap. 1 §§ arbetstvistlagen). Regeringen menar att det är lämpligt att tvister mellan inhyrda och inhyraren ska föregås av sådana tvisteförhandlingar i samma utsträckning som tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det kan anmärkas att det finns en motsvarande hänvisning i diskrimineringslagen som där tar sikte på inhyrda med flera.

Regeringen instämmer slutligen i utredningens bedömning att tvister av det aktuella slaget bör få hänskjutas till prövning av skiljemän. Det saknas därför skäl att låta dem omfattas av undantaget i 1 kap. 3 § arbetstvistlagen.

4.11.2 Preskription

Regeringens förslag: Vid talan enligt lagen ska preskriptionsbestämmelserna i 64–66 och 68 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet tillämpas.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Stockholms universitet* och *Sveriges advokatsamfund* anser att lagen inte bör hänvisa till preskriptionsbestämmelserna i medbestämmandelagen. Övriga remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget i den utsträckning de uttalat sig.

Skälen för regeringens förslag: De arbetsrättsliga preskriptionsreglerna skiljer sig från de allmänna preskriptionsreglerna i flera avseenden. Det gäller till exempel preskriptionstidens längd och sättet att avbryta preskription på. Tidsfristerna är inom arbetsrätten kortare än vad som gäller inom andra rättsområden, och det krävs kvalificerade åtgärder för att undvika preskription. I de flesta arbetsrättsliga författningar finns därför hänvisningar till de preskriptionsregler som gäller enligt anställningsskyddslagen eller medbestämmandelagen, eller särskilda preskriptionsregler. Hänvisningar till anställningsskyddslagen och medbestämmandelagen finns bland annat i föräldraledighetslagen. Detsamma gäller diskrimineringslagen. En liknande modell bör tillämpas i fråga om den föreslagna lagen. I likhet med vad utredningen föreslagit anser regeringen att den bör innehålla en hänvisning till preskriptionsreglerna i medbestämmandelagen.

Som utredningen angett skulle visserligen en möjlighet vara att även hänvisa till preskriptionsbestämmelserna i anställningsskyddslagen. Det kan nämligen, som påpekats ovan i avsnitt 4.3.1, tänkas att en arbetstagare som anser att ett avskedande eller en uppsägning utgör en repressalie för talan såväl enligt anställningsskyddslagen som enligt den föreslagna lagen. Eftersom den föreslagna lagen inte innehåller bestämmelser om ogiltighet är det emellertid inte möjligt att uppnå

överensstämmelse mellan preskriptionsreglerna i dessa lagar. Någon hänvisning bör därför inte göras till anställningsskyddslagen.

Det finns emellertid ett intresse av att preskriptionsreglerna inom olika delar av det arbetsrättsliga området inte skiljer sig från varandra alltför mycket. Det kan också finnas andra fall där det är aktuellt att föra talan med stöd av annan lagstiftning utöver den föreslagna lagen. Att införa särskilda regler i den föreslagna lagen, i linje med vad *Sveriges advokatsamfund* föreslår, skulle enligt regeringens mening snarast riskera att göra situationen mer komplex och svåröverskådlig.

Regeringen har förståelse för att preskriptionsbestämmelserna i medbestämmandelagen kan uppfattas som något komplicerade, i likhet med vad *Stockholms universitet* och *Sveriges advokatsamfund* påpekar. De innebär också, som *Sveriges advokatsamfund* anmärker, att olika tidsfrister kan gälla beroende på om kollektivavtal gäller eller inte, och detsamma gäller beroende på om arbetstagaren är medlem i en arbetstagarorganisation eller inte. Enligt regeringens uppfattning finns det emellertid en väl utvecklad kunskap om och praxis avseende hur reglerna ska tillämpas. Sammanfattningsvis anser regeringen att det lämpligaste sättet att reglera frågan om preskription är att hänvisa till reglerna i medbestämmandelagen.

4.11.3 Sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden ska gälla

Regeringens förslag: Vid tillämpning av lagen om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i domstol ska det gälla sekretess till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst 20 år.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker förslaget. I övrigt har inga remissinstanser uttalat sig särskilt om förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Sekretess gäller vid domstol till skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i vissa arbetsrättsliga mål, till exempel mål om kollektivavtal och om tillämpningen av anställningsskyddslagen, föräldraledighetslagen och diskrimineringslagen, se 36 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen. Sekretessen gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Intresset av sekretess kan vara starkt i mål om tillämpning av den föreslagna lagen. Så kan vara fallet till exempel när det i målet förekommer anklagelser mot enskilda personer eller avslöjanden av känsliga uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det bör därför gälla motsvarande sekretess hos domstol i mål enligt den föreslagna lagen.

4.11.4 En bevislättnad för arbetstagare

Regeringens förslag: Om den som anser sig ha blivit utsatt för repressalier som strider mot lagen visar omständigheter som ger anledning att anta att så är fallet, är det arbetsgivaren som ska visa att sådana repressalier inte har vidtagits.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Diskrimineringsombudsmannen, LO, Saco, TCO, Sveriges Ingenjörer, Nyköpings tingsrätt och Blueprint for Free Speech* tillstyrker förslaget eller ställer sig positiva till det. *Arbetsgivarverket* och *Svenskt Näringsliv* motsätter sig en bevislättnad för arbetstagare. *Rikspolisstyrelsen* har synpunkter på bestämmelsens utformning. *Ekobrottsmyndigheten*, och *Uppsala universitet* anser att det bör övervägas om förslaget bör formuleras om.

Skälen för regeringens förslag

Arbetstagare ska ges en bevislättnad

Som framgår av avsnitt 4.5 föreslår regeringen att skyddet för arbetstagare ska gälla mot repressalier som vidtas på grund av ett larm. Ett sådant samband mellan ett larm och en arbetsgivares agerande kan vara svårt för arbetstagare att bevisa. För att skyddet ska bli effektivt är det av stor vikt att arbetstagare som anser sig utsatta för repressalier också har möjlighet att göra sin rätt gällande. Det finns därför, enligt regeringens mening, starka skäl för att den som anser sig ha blivit utsatt för repressalier i strid med den föreslagna lagen bör ges en bevislättnad. En bevislättnad för arbetstagare kan i själva verket anses vara en förutsättning för att skyddet ska bli effektivt.

Arbetsgivarverket och *Svenskt Näringsliv* motsätter sig en bevislättnad för arbetstagare och befarar att en sådan reglering skulle få en tvistedrivande effekt. *Svenskt Näringsliv* framhåller också att det inte utifrån Arbetsdomstolens domar om arbetstagares kritikrätt finns några indikationer på att det skulle vara nödvändigt eller lämpligt med den typen av lättnad i bevisbörda som föreslås. *Arbetsgivarverket* hänvisar till att motsvarande regler vanligtvis saknas inom den arbetsrättsliga ledighetslagstiftningen.

När det gäller Arbetsdomstolens prövning av frågor om arbetstagares kritikrätt har den, som utredningen angett, ofta aktualiserats i mål där en arbetstagare skiljts från anställningen genom uppsägning eller avskedande. I sådana mål ligger bevisbördan för att arbetstagaren agerat på ett sätt som utgör skäl för avskedande eller saklig grund för uppsägning hos arbetsgivaren. Därför är det, enligt regeringens uppfattning, svårt att utifrån denna praxis dra några direkta slutsatser om behovet av en bevislättnad i mål enligt den föreslagna lagen. Det bör, enligt regeringen, också framhållas att en bevislättnad för arbetstagare inte är en konstruktion som är främmande inom arbetsrätten. Exempelvis finns i 24 § föräldraledighetslagen en bevislättnad för arbetstagare som anser sig utsatta för missgynnande i strid med den lagen. När den bestämmelsen infördes ansågs den bekräfta det rättsläge som då följde av Arbetsdomstolens praxis (se prop. 2005/06:185 s. 92). Även i mål om

föreningsrättskränkning har Arbetsdomstolen i sin praxis gjort en uppdelning av bevisbördan där den arbetstagare som anser sig kränkt ska göra sannolikt att en viss åtgärd har ett föreningskränkande syfte. Bevisbördan övergår därefter till arbetsgivarsidan, som måste styrka att det har funnits en skälig orsak till åtgärden oberoende av föreningsrättsfrågan (AD 1988 nr 58, AD 2007 nr 31).

Det finns enligt regeringens mening inte heller skäl att befara att en bevislättnad skulle vara tvistedrivande i en omotiverat stor utsträckning.

Att införa en bevislättnad för arbetstagare skulle slutligen också ligga i linje med vad som förespråkas i de internationella rättsakterna på området.

Regeringen anser sammanfattningsvis att den föreslagna lagen bör innehålla en regel som innebär en bevislättnad för den arbetstagare som anser sig utsatt för repressalier i strid med lagen. Nästa fråga är då hur en sådan regel bör utformas.

En bevislättnad efter mönster i diskrimineringslagen

De svårigheter som en arbetstagare som slår larm kan ha i bevishänseende får i stor utsträckning antas likna de svårigheter någon kan ha som anser sig ha blivit diskriminerad eller utsatt för repressalier som strider mot diskrimineringslagen. Det framstår därför som naturligt att en bevisregel utformas efter diskrimineringslagens mönster.

Som bland andra *Ekobrottsmyndigheten* och *Svenskt Näringsliv* påpekar har dock kritik riktats mot utformningen av diskrimineringslagens bevisregel. En särskild utredare utsågs av regeringen år 2014 för att föreslå hur arbetet mot diskriminering kan organiseras och effektiviseras. Utredaren ska bland annat analysera tillämpningen av diskrimineringslagens bevisregel och ta ställning till behovet av ändring av bestämmelsen. Detta motiveras bland annat av att det visat sig finnas påtagliga skillnader mellan diskrimineringsmål som förts i Arbetsdomstolen respektive de allmänna domstolarna. Det gäller främst möjligheten att nå framgång med en sådan talan, men också hur bevisbörderegeln redovisas och tillämpas av domstolarna (se dir. 2014:10). Dessa omständigheter kan tala emot att utforma en bevisregel efter diskrimineringslagens mönster.

Fördelarna med att välja en sådan lösning väger emellertid över, enligt regeringens uppfattning. Det främsta skälet är den fördel som ligger i att anknyta till en vedertagen modell för bevisvärdering. Som *Saco* framhåller blir det lättare att tillämpa reglerna om de är likartade. Skulle den nu pågående översynen av diskrimineringslagens bestämmelse leda till ändringar i den får det, i likhet med vad som förespråkas av *Saco* och *TCO*, övervägas om motsvarande ändringar bör göras i fråga om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att bevisregeln utformas på samma sätt som i diskrimineringslagen. Det bör alltså ankomma på arbetstagaren att visa omständigheter som ger anledning att anta att repressalier som strider mot lagen har förekommit. Om arbetstagaren visar sådana omständigheter föreligger en presumtion för att en repressalie vidtagits på grund av att arbetstagaren har slagit larm (jfr NJA

2006 s. 170). För att undgå skadeståndsskyldighet måste arbetsgivaren motbevisa presumtionen.

5 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Den nya lagen och ändringen i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Utredningens förslag: Enligt utredningens förslag ska bestämmelserna träda i kraft den 1 juli 2015.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte särskilt uttalat sig om när förslaget bör träda i kraft.

Skälen för regeringens förslag: Förslagen bedöms ha flera positiva effekter och bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen påverkar alla arbetsgivare som har arbetstagare eller inhyrd personal, och samtliga arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter kan behöva visst rådrum. Regeringen bedömer att förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2017.

Den föreslagna lagen bör bli tillämplig i fråga om skadestånd med anledning av repressalier som vidtas efter ikraftträdandet. Detta följer av allmänna skadestånds- och avtalsrättsliga grundsatser (se prop. 1972:5, s. 593 och prop. 1973:138, s. 281). Någon särskild övergångsbestämmelse av sådan innebörd behövs enligt regeringens uppfattning inte.

6 Konsekvenser

6.1 Inledning

Problembeskrivning och syftet med förslagen

Frågan om Sverige har ett tillräckligt rättsligt skydd för s.k. visselblåsare har under de senaste åren varit föremål för diskussion och debatt. Även på internationell nivå pågår diskussion och debatt om skyddet för visselblåsare. Det finns i svensk rätt ingen särskild skyddsreglering för visselblåsare. Flera internationella rättsakter kräver av länder eller uppmanar dem att vidta åtgärder för att skydda visselblåsare, och allt fler länder antar särskilda lagar för att åstadkomma ett sådant skydd.

Det är angeläget att arbetstagare tryggt kan slå larm om allvarliga missförhållanden. Innehållet i gällande rätt är svåröverskådligt och komplext. En arbetstagare som överväger att slå larm måste i vissa fall beakta bestämmelser på flera olika rättsområden.

Regeringens lagförslag syftar till att förstärka skyddet för visselblåsare. Förslaget innebär att det ska införas en ny lag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Även inhyrda som slår larm om allvarliga missförhållanden i inhyrarens verksamhet omfattas. Det särskilda skyddet innebär att en arbetstagare som utsätts för

en repressalie av arbetsgivaren i strid med lagen har rätt till skadestånd. Det särskilda skyddet inskränker inte det skydd som kan gälla på annan grund, och ger inte heller någon självständig rätt att slå larm.

Alternativa förslag

Ett alternativ till den föreslagna lagen skulle kunna vara en kodifiering av den helhetsbedömning som i dag ska göras enligt gällande rätt. En sådan kodifiering skulle kunna innebära ett skydd mot repressalier som vidtas på grund av att en arbetstagare slagit larm på ett sätt som är förenligt med arbetstagarens lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren. En sådan lösning skulle också kunna innebära att arbetstagare skyddas från repressalier som grundar sig på ett användande av yttrandefriheten enligt Europakonventionen.

Enligt regeringens uppfattning skulle emellertid det alternativet vara svårt att åstadkomma, inte minst på grund av att det befintliga skyddet delvis är grundlagsreglerat. Det måste även antas vara svårt för en enskild arbetstagare att utifrån en mer allmän beskrivning av Arbetsdomstolens och Europadomstolens praxis bedöma i vilka situationer arbetstagaren skulle vara skyddad vid ett larm. Domstolarnas praxis är vidare i ständig utveckling. En kodifiering av nu gällande rättsläge skulle därför riskera att i framtiden återspegla praxis mindre väl. Detta alternativ bedöms mot den bakgrunden som mer komplicerat och mindre förutsebart.

Ett annat alternativ skulle vara att avstå från att lagreglera på området. Regeringen bedömer detta som mindre lämpligt med hänvisning till arbetstagarens skyddsbehov

6.2 Berörda parter och processer

Regeringens förslag berör såväl privata som offentliga arbetsgivare och arbetstagare.

Den nya lagen berör även de domstolar som ska handlägga tvister om repressalier som arbetsgivare vidtagit mot arbetstagare som slagit larm om allvarliga missförhållanden.

Regeringen bedömer att den nya lagen inte bara kommer att få en effekt på de tvister som prövas i domstol utan även indirekta effekter på de tvister som löses utanför domstol. Arbetsmarknadens parter kommer således också att påverkas av förslagen.

6.3 En ökning av antalet tvister kan förväntas på grund av den nya lagen

Utgångspunkter för bedömningen

Den föreslagna lagen kommer sannolikt innebära något fler tvister både i Arbetsdomstolen och i de allmänna domstolarna. Det är dock svårt att med någon precision ange hur stor ökningen kommer att bli.

Det kan antas att den nya lagen kommer att användas som en alternativ eller kumulativ grund i tvister som ändå skulle ha drivits. Det får emellertid också antas att det kommer att tillkomma vissa tvister där arbetstagare som i dag inte omfattas av något skydd begär skadestånd för repressalier.

Enligt regeringens uppfattning kommer den nya lagen att få en viss preventiv effekt. Arbetsgivares benägenhet att vidta repressalier mot arbetstagare som slår larm kan därför antas minska. Detta bör i viss utsträckning motverka en ökning av antalet tvister som rör repressalier på grund av larm om allvarliga missförhållanden.

Regeringens förslag omfattar, till skillnad från utredningens förslag, även inhyrda arbetstagare. Enligt Utredningen om inhyrning och företrädesrätt till återanställning var 1,3 procent av den sysselsatta befolkningen anställda i ett bemanningsföretag på årsbasis år 2012 (se SOU 2014:55 s. 153). Inhyrda arbetstagare utgör således en mycket liten andel av den totala arbetskraften. Att inhyrda arbetstagare omfattas av lagen kan därför förväntas öka antalet tvister endast i viss begränsad utsträckning.

Som underlag för en uppskattning av hur många mål det kan röra sig om kan en jämförelse göras dels med antalet uppsägningstvister i Sverige, dels med utvecklingen i Norge efter införandet av regler om ”varslings”. Även antalet diskrimineringstvister är av intresse. Regeringens bedömning i denna del baserar sig på det underlag som utredningen har redovisat.

Antalet uppsägningstvister i Sverige

Uppsägningstvistutredningen gjorde en uppskattning av antalet uppsägningstvister i och utanför domstol (se SOU 2012:62). Antalet tvister är intressant ur två aspekter. För det första kan det antas att en lag om visselblåsare i arbetslivet kan komma att åberopas som en alternativ eller kumulativ grund i uppsägningstvister. För det andra visar uppskattningen ett möjligt förhållande mellan de tvister som når domstol och de tvister som löses av parterna utanför domstol.

Uppsägningstvistutredningen uppskattade att Arbetsdomstolen och tingsrätterna hanterar omkring 600 uppsägningstvister per år (se SOU 2012:62, s. 67 ff.). Enligt Uppsägningstvistutredningen tyder visst material på att i vart fall mindre än tio procent av alla uppsägningstvister fördes till domstol. Det mesta tyder på att det rör sig om så lite som en eller ett par procent av tvisterna. Som minst skulle det alltså kunna röra sig om 6 000 uppsägningstvister per år. Om en procent av tvisterna förs till domstol rör det sig om 60 000 tvister, varav 59 400 löses utanför domstol.

Den helt övervägande andelen uppsägningstvister avser dock andra frågor än att arbetstagaren slagit larm om allvarliga missförhållanden. Enligt regeringen säger därför antalet uppsägningstvister relativt lite om det förväntade antalet tvister med anledning av förslaget.

Av de 600 årliga uppsägningsmålen kan den nya lagen förväntas åberopas som en alternativ grund endast i en tämligen liten del av målen. Om man antar att den nya lagen åberopas i tio procent av

uppsägningsmålen innebär det cirka 60 mål utspridda på landets domstolar.

Antalet mål och ärenden om ”varsling” i Norge

Ett annat sätt att uppskatta antalet tvister som skulle följa på en ny lag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm är att undersöka hur många mål och ärenden de norska reglerna om visseblåsning, så kallad varsling, genererat.

Det norska arbetsdepartementet gav den norska advokatfirman Arntzen de Besche Advokatfirma AS uppdrag att göra en utvärdering av varslingsreglerna (Arntzen de Besche, Evaluering av varslingsreglene, 2013). Utvärderingen visar att varslingsreglerna har lett till att antalet ärenden om varsling har ökat betydligt i de norska domstolarna. Huvudanledningen till ökningen anges vara en ökad kunskap om rätten till varsling hos arbetstagare, arbetsgivare, tillsynsmyndigheter, advokater och domstolar. Få av de norska varslingstvisterna handlar exklusivt om varsling. I stället är det vanligt att varsling tas upp som en ytterligare grund vid annan arbetstvist, t.ex. uppsägningstvist. Enligt regeringen är det rimligt att anta att det skulle förhålla sig på ett liknande sätt i Sverige med den nya lagen.

Av de norska erfarenheterna framgår vidare att relativt få varslingsfall i domstolarna rör korruptionsbrott, annan allvarlig ekonomisk brottslighet eller miljöbrott. Det övergripande intrycket är att varslingsreglerna i stor utsträckning kommit att tillämpas vid larm om mindre allvarliga förhållanden snarare än vid mer allvarliga missförhållanden.

Regeringens förslag innebär, till skillnad från de norska reglerna, att larm ska avse allvarliga missförhållanden för att det särskilda skyddet ska träda in. Det kan därför antas att förslagen leder till en mindre ökning av antalen tvister än vad de norska reglerna gjort.

De norska varslingsreglerna omfattar däremot inte inhyrda arbetstagare. Att inhyrda omfattas får antas komma att få viss påverkan på antalet tvister som prövas av domstol.

Antalet diskrimineringsmål

Vid en uppskattning av antalet mål som kan förväntas följa på en ny lag är det av intresse att undersöka mål som rör diskriminering.

Den statistik som är tillgänglig visar att relativt få mål når domstol. Enligt en utredning beställd av Statskontoret avgjorde samtliga tingsrätter under perioden 2005–2009 totalt cirka 30 diskrimineringsmål per år. Enligt Statskontorets utredning förändrades inte antalet mål nämnvärt under den perioden (Samhällsekonomiska konsekvenser av lagförslaget i departementspromemorian Bortom fagert tal, MAPSEC, 2010).

Som utredningen redovisar framgår det av Arbetsdomstolens årsredovisningar under perioden 2004–2013 att antalet inkomna diskrimineringsmål vid domstolen varierat mellan ungefär 10–25 mål per år under perioden.

Sammanfattningsvis får antalet diskrimineringsmål som når domstolarna varje år betraktas som relativt få, ca 50–60 stycken. Vissa av målen i de allmänna domstolarna överklagas till Arbetsdomstolen, varför det finns en viss överlappning.

Det är svårt att bedöma om antalet mål om skadestånd till arbetstagare som slagit larm kommer att bli fler eller färre än diskrimineringsmålen. För att antalet mål enligt en ny lag om arbetstagare som slår larm skulle bli mindre talar att diskrimineringslagstiftningen kan återopas i många olika situationer enligt de olika diskrimineringsgrunderna.

Regeringens bedömning är att det framstår som troligt att antalet mål enligt en ny lag i vart fall inte bör bli fler än antalet diskrimineringsmål, dvs. antalet bör inte överstiga fler än 60 mål per år.

Sammanfattande bedömning

Regeringens bedömning är att det kan förväntas en viss ökning av tvister i och utanför domstol med anledning av den nya lagen. Ökningen i domstol bedöms vara relativt begränsad. Att inhyrda arbetstagare omfattas av lagen kan förväntas påverka ökningen av antalet mål i relativt begränsad utsträckning. Det mesta talar enligt regeringens mening för att antalet mål enligt den nya lagen i vart fall inte kommer att överstiga 60 mål årligen, fördelat på de allmänna domstolarna och på Arbetsdomstolen.

6.4 Konsekvenser för företagen

Vilka företag påverkas?

Regeringens förslag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm kommer att ha effekt för alla företag som har anställda eller anlitar inhyrd arbetskraft.

Ökade kostnader för domstolstvister

Regeringens bedömning är att den nya lagen kommer att innebära en ökning av antalet domstolstvister. Det bör dock röra sig om ett relativt begränsat antal tvister som når domstolarna, uppskattningsvis inte fler än 60 per år som redovisats i tidigare avsnitt.

De beräkningar som gjorts av regeringen baserar sig på det underlag som utredningen har lagt fram.

Det bör här beaktas att den uppskattade mängden tvister omfattar även arbetsgivare som inte är företag. Antalet tvister med företag inblandade är därför mindre än det totala antalet tvister.

Om arbetsgivaren förlorar tvisten riskerar arbetsgivaren att få betala skadestånd. Storleken på skadeståndet kan variera beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Andra kostnader som kan öka är rättegångskostnaderna. Om arbetsgivaren är medlem i t.ex. en arbetsgivarorganisation som tillhör Svenskt Näringsliv har arbetsgivaren normalt möjlighet att företrädas av ett juridiskt ombud utan kostnad.

Skulle arbetsgivaren förlora tvisten måste den dock normalt stå för motpartens rättegångskostnader. I de uppsägningstvister där talan väcktes direkt i Arbetsdomstolen under år 2010 fick arbetsgivarna som förlorande part i genomsnitt ersätta motparten för dess rättegångskostnader med cirka 260 000 kronor jämte ränta (SOU 2012:62, s. 131). Det framstår som rimligt att rättegångskostnaderna i mål om visseblåsning i vart fall inte överstiger detta.

En oorganiserad arbetsgivare eller en arbetsgivare som är medlem i en organisation som inte står för ombudskostnaden vid tvist måste betala ett arvode till sitt ombud om ett sådant anlitas. Vid vinst i målet bärs denna kostnad normalt av motparten men vid förlust måste arbetsgivaren betala sina egna rättegångskostnader. Bland de uppsägningstvister i Arbetsdomstolen som prövades i sak av Arbetsdomstolen som första instans under år 2010 där arbetstagsarsidan förlorade målet fick dessa i genomsnitt ersätta arbetsgivaren för rättegångskostnader med cirka 160 000 kronor jämte ränta (SOU 2012:62, s. 132). Det är en kostnad som alltså får bäras av arbetsgivaren själv om denne förlorar målet. Även här bör det kunna antas att rättegångskostnaderna i mål om visseblåsning i vart fall inte skulle bli högre än så.

I dessa beräkningar ingår dock inte kostnader som kan drabba arbetsgivaren på grund av att dess egna företrädare behöver ägna sig åt tvisten i form av tid, inkomstbortfall osv. Sådana kostnader kan uppkomma oavsett utgång i målet.

Ökade kostnader för tvister utanför domstol

Som ovan redovisats kan det antas att 1–10 procent av uppsägningstvisterna når domstol. En stor andel av de tvister som uppstår mellan arbetstagare och arbetsgivare når således aldrig domstol. Det är enligt regeringen rimligt att anta att samma förhållande skulle gälla tvister om skadestånd enligt den nya lagen. Vid antagandena att ökningen av domstolsmål enligt den nya lagen blir 60 per år och detta utgör 1–10 procent av tvisterna utanför domstol kan antalet tvister utanför domstol bli mellan 600 och 6 000 per år. Hanterandet av tvister utanför domstol innebär ofta kostnader i form av förlikningslösningar.

Det saknas statistik över vilka belopp arbetsgivarna får betala vid förlikningslösningar. Uppsägningstvistutredningen inhämtade vissa uppgifter om vilka belopp arbetsgivare fått betala vid överenskommelser i uppsägningstvister. Uppgifterna pekade på att beloppen varierar kraftigt från fall till fall. Det kunde röra sig om ett par månadslöner som ersättning och upp till nivåerna i 39 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen), dvs. mellan 16 och 32 månadslöner. Det finns vare sig någon undre eller övre gräns för vad ersättningen kan uppgå till.

Beloppen som kan förväntas utbetalas i tvister enligt den föreslagna lagen kan antas variera än mer i storlek. Den föreslagna lagen kan förväntas tillämpas i första hand i fall där repressalien består av mindre ingripande åtgärder. Regeringens uppfattning är att förlikningsbeloppen mot bakgrund kan förväntas vara lägre än vid en uppsägningstvist.

Därutöver tillkommer kostnader för den tid arbetsgivaren får lägga ner på förhandlingarna och eventuella ombudskostnader i samband med förhandlingarna.

Effekter på företagens arbetsförutsättningar

Den nya lagen innebär en ny möjlighet för arbetstagare att angripa arbetsledningsbeslut. Det kan ha viss effekt på företagens arbetsförutsättningar. Regeringen bedömer dock att påverkan blir begränsad och att företagen inte kommer att behöva vidta några förändringar i verksamheten på grund av förslagen.

Effekter på företagens konkurrensförmåga

Den nya lagen bedöms innebära förbättringar för den sunda konkurrensen. Lagen kan nämligen antas leda till att konkurrensskadliga missförhållanden avslöjas i något högre grad. En ökad insyn innebär också att det blir svårare för företag att genom otillbörliga metoder skaffa sig konkurrensfördelar. Förutsättningarna för seriösa och hederliga företag att konkurrera bör därför bli bättre.

Förslagen kan innebära en viss risk för att även seriösa och hederliga företag, där det inte förekommer några allvarliga missförhållanden, ändå drabbas av en skada på goodwill, renommé och liknande. Den nya lagen ger nämligen i vissa fall skydd för arbetstagare som slår larm även om uppgifterna visar sig vara oriktiga, om arbetstagaren hade fog för att uppgifterna stämde. Seriösa företag bedöms dock ha möjlighet att i inte obetydlig utsträckning reparera goodwill- och renomméskador genom att offentligt bemöta eventuella missuppfattningar om vad som har förekommit eller att redogöra för de åtgärder som vidtagits på grund av larmet.

Sammanfattningsvis är regeringens uppfattning att den nya lagen inte bedöms ha några avgörande negativa effekter på företagens konkurrensförmåga. I stället bedöms förslagen totalt sett bidra till en sundare konkurrens.

Särskilt om konsekvenser för små företag

De föreslagna bestämmelserna kommer att gälla lika för alla företag. Förslagen förväntas innebära att missförhållanden i större utsträckning kommer fram och att det blir svårare för företag att genom otillbörliga metoder tillskansa sig konkurrensfördelar. Regeringens uppfattning är att det kommer att gynna små seriösa och hederliga företag eftersom små företag i högre utsträckning är beroende av en sund konkurrens.

6.5 Konsekvenser för offentlig verksamhet

Staten, kommuner och landsting som arbetsgivare

I egenskap av arbetsgivare påverkas staten, kommuner och landsting av förslagen. När det gäller kostnader för tvister kan det jämföras med ovan redovisade bedömningarna avseende kostnader för företag.

Ökade kostnader för domstolarna

Den föreslagna lagen kommer att innebära en ökad mängd tvister. Förslagen kommer därför att påverka domstolarnas arbetsbörda. Detta gäller både Arbetsdomstolen och de allmänna domstolarna. Det är svårt att med någon precision ange den förväntade mängden mål som tillkommer till följd av lagen. Regeringens bedömning är att det blir en begränsad ökning som inte förväntas överstiga 60 mål per år, fördelat på Arbetsdomstolen och landets tingsrätter.

Finansiering av förslagen

Regeringen bedömer att förslaget kommer att innebära ökade kostnader för det allmänna främst genom en ökning av antalet mål vid domstolarna. Det ökade antalet mål vid domstolarna bedöms inte innebära något behov av ökade anslag. Den ökning som kan förväntas kan antas rymmas inom anslagen.

6.6 Konsekvenser för arbetstagare

Den föreslagna lagen innebär en förstärkning av det skydd en arbetstagare har mot repressalier på grund av att arbetstagaren slagit larm om allvarliga missförhållanden. Möjligheten att angripa även mindre ingripande åtgärder under pågående anställning förstärks avsevärt. Arbetstagare får en rätt till skadestånd om arbetsgivaren vidtar repressalier som grundar sig på ett sådant larm. Med arbetstagare jämfälls den som utför arbete som inhyrd när det gäller larm i inhyrarens verksamhet.

Den nya lagen innebär en avsevärd ökning av anställningstryggheten. Alla arbetstagare får till exempel en ny grund att angripa skiljanden från anställningen med om åtgärden beror på att arbetstagaren slagit larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Den sanktion som kan komma i fråga är skadestånd, dock föreslås inte någon möjlighet att på denna grund ogiltigförklara en uppsägning eller ett avskedande. Förslaget innebär en förstärkning särskilt för arbetstagare som inte omfattas av anställningsskyddslagen och därmed inte har något skydd enligt den lagen.

För inhyrda arbetstagare innebär den föreslagna lagen även en förstärkning av skyddet mot repressalier från inhyraren när de slår larm. I förhållande till gällande rätt får inhyrda arbetstagare dessutom ett skydd i förhållande till inhyraren när de slår larm till sin arbetstagarorganisation.

6.7 Sveriges internationella åtaganden

Regeringen bedömer att Sverige genom förslaget kommer att uppfylla sina internationella förpliktelser ännu bättre än i dag.

Som framgår av avsnitt 4.1 anser regeringen att gällande rätt uppfyller de bindande krav som ställs i de internationella åtagandena när det gäller repressalieskydd för arbetstagare som slår larm. Det finns dock områden där de svenska reglerna håller endast liten marginal till åtagandena och där det förekommer uppmaningar och rekommendationer att stärka skyddet. Det gäller dels skyddet för privatanställda arbetstagare och dels möjligheten att få skadestånd vid mindre ingripande åtgärder under anställningen. Den föreslagna lagen innebär en förstärkning av skyddet för privatanställda arbetstagare. Den innebär också att arbetstagare ges en rätt till skadestånd på grund av mindre ingripande åtgärder under anställningen.

Sammanfattningsvis innebär regeringens förslag att skyddet stärks inom områden där Sverige i dag endast med liten marginal uppfyller kraven enligt gjorda internationella åtaganden.

6.8 Konsekvenser för arbets- och avtalsrätten samt meddelarskyddet

De nya reglerna i förslaget till en ny lag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm ska tillämpas parallellt med andra regelverk och ska inte begränsa den rätt arbetstagaren kan ha på annan grund.

Meddelarskyddet påverkas inte heller. Förslaget begränsar inte den rätt som tillkommer var och en enligt grundlagarna.

Vad gäller avtalsrättsliga förpliktelser innebär förslaget att den nya lagen om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm i viss begränsad omfattning kan ingripa i avtalsförhållandet mellan uthyrare och inhyrare av arbetskraft.

I övrigt bedömer regeringen att de nya reglerna i viss utsträckning kan komma att påverka parternas avtalsförhållanden.

6.9 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Regeringens förslag bedöms ha betydande brottsförebyggande effekter. Ett ökat skydd för arbetstagare som slår larm kan innebära att förutsättningarna för att brottslighet avslöjas ökar. Möjligheterna att komma till rätta med t.ex. korruption, skattebrott och annan brottslighet bör öka genom att arbetstagare upplever en större trygghet i att slå larm om sådana brott. Ett ökat skydd kan i viss mån också ha en preventiv effekt. Det kan antas att vissa brott inom verksamheter som annars skulle ha begåtts över huvud taget inte genomförs därför att upptäcktsrisken bedöms som större än tidigare.

6.10 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Förslaget är könsneutralt utformat och gäller lika för såväl kvinnor som män.

Som utredningen redogjort visar studier inga betydande skillnader i kvinnors och mäns benägenhet att slå larm om missförhållanden. Vissa skillnader kan dock urskiljas i hur kvinnor och män behandlas efter ett larm. Kvinnor i mansdominerade arbetsmiljöer behandlas generellt sett sämre efter larm än män. I arbetsmiljöer med en jämn könsfördelning förefaller inte kvinnor behandlas sämre än män och på kvinno-dominerade arbetsplatser förefaller kvinnor behandlas bättre än män. Forskning visar också att könsrelationer på arbetsplatser kan ha en viss betydelse för de missförhållanden som uppstår på arbetsplatser. Vidare har kvinnor i ledande ställning visats vara särskilt utsatta efter larm om missförhållanden eftersom dessa kvinnor bedöms utifrån starka, manliga ledarnormer.

Den nya lagen innebär ett särskilt skydd för bl.a. arbetstagare med tidsbegränsad anställning. Eftersom kvinnor är överrepresenterade bland arbetstagare med tidsbegränsad anställning är regeringens bedömning att förslaget kan förväntas ha positiva effekter även i det avseendet.

Regeringens bedömning är därför att den nya lagen kan förväntas få en viss effekt på jämställdheten mellan kvinnor och män.

6.11 Övriga konsekvenser

Regeringens bedömning är att förslagen inte medför några övriga konsekvenser som påverkan på det kommunala självstyret, betydelse för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

6.12 Ikraftträdande och informationsinsatser

Regeringen bedömer att de nya reglerna bör kunna träda i kraft den 1 januari 2017. Den nya lagen bör bli tillämplig i fråga om skadestånd med anledning av repressalier som vidtas efter ikraftträdandet.

Information om lagändringarna kommer att ske på sedvanligt sätt. Regeringen bedömer inte att det behövs några ytterligare särskilda insatser i detta hänseende från det offentliga.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

Lagens tillämpningsområde

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.1–4.3.3 och 4.3.5.

Av *första stycket* framgår att lagen ger ett särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Med ett särskilt skydd menas att lagen i vissa fall ger ett skydd utöver det skydd som kan följa av andra regler. Lagtexten innehåller en upplysning om att lagen inte begränsar det skydd som arbetstagaren kan ha på annan grund. Lagen tillämpas parallellt med andra regelverk, beroende på hur arbetstagaren väljer att föra sin talan i domstol. Lagen påverkar inte tillämpningen av andra regelverk, t.ex. om anställningsskydd, skyldigheter att rapportera eller system för rapportering inom arbetsmiljölagstiftningen. Den ger inte någon självständig rätt att slår larm, och reglerar inte heller i övrigt arbetstagares rätt att yttra sig eller att avslöja exempelvis företagshemligheter. Lagen inskränker självfallet inte de rättigheter som följer av grundlagarna. Lagen begränsar inte heller arbetstagares befintliga möjligheter att vända sig till myndigheter, media, fackliga organisationer eller andra. Lagen gäller alltså parallellt med övriga regler som kan aktualiseras då arbetstagare slår larm om allvarliga missförhållanden. Den ska med andra ord inte motsatsvis förstås så att arbetstagare inte har något skydd alls vid uppgiftslämnande som av någon anledning inte faller under lagens kriterier.

Av *första stycket* framgår också att lagen gäller arbetstagare. Se dock även 2 § där det framgår att den som utför arbete som inhyrd jämställs med arbetstagare under vissa förutsättningar. Lagen bygger på det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Med arbetstagare avses den som är att betrakta som sådan i enlighet med det arbetstagarbegrepp som kommer till uttryck vid tillämpningen av arbetsrättslig lagstiftning, t.ex. i Arbetsdomstolens praxis avseende lagen (1982:80) om anställningsskydd. Arbetstagarbegreppet betraktas som tvingande. Avtalets rubricering och parternas uppfattning om rättsförhållandena saknar avgörande betydelse. Det är i stället avtalets reella innebörd som är styrande. Den som genom lagstiftning uttryckligen förklarats inte vara att anse som arbetstagare omfattas däremot inte av lagen. Det gäller t.ex. vissa personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, se 7 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program. Inte heller den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) ska i det sammanhanget anses som arbetstagare, se 4 kap. 6 § den lagen.

Eftersom lagen gäller när arbetstagare slår larm är den inte tillämplig om någon inom verksamheten uttalar sig i egenskap av företrädare för arbetsgivaren. Det avgörande är att det är en arbetstagare som slår larm.

Sker ett uttalande i stället av arbetsgivaren, t.ex. ett bolag genom en företrädare för bolaget, är lagen inte tillämplig. Om en arbetstagares uttalande ska anses ha gjorts i egenskap av företrädare för arbetsgivaren eller inte får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Med att slå larm kan avses både att arbetstagaren vänder sig utanför verksamheten med uppgifterna och att saken påtalas för arbetsgivaren. Att slå larm innebär något annat än att endast i förbigående nämna ett visst förhållande för någon annan. I själva begreppet att slå larm ligger att någon på ett tydligt sätt uppmärksammar någon annan på ett förhållande som kan uppfattas som ett missförhållande. Sådant som framförs i ett vanligt samtal anses alltså inte utgöra något larm, om inte avsikten har varit att just slå larm. En sådan avsikt måste dock kunna uppfattas av mottagaren av larmet.

I begreppet slå larm ligger även en tidsaspekt såtillvida att det i vissa fall inte kan anses vara ett larm när en arbetstagare påtalar ett missförhållande som ligger längre tillbaka i tiden. Under begreppet faller dock i allmänhet situationer där arbetstagaren dröjer med att påtala ett missförhållande därför att arbetstagaren behövt tid för att överväga hur arbetstagaren bör agera eller valt att själv utreda vad som faktiskt har hänt. Detsamma gäller om arbetstagaren under en tid avvaktat för att se om arbetsgivaren självant åtgärdar missförhållandet. Det kan även förekomma andra fall där arbetstagaren anses slå larm trots att det gått en inte obetydlig tid sedan arbetstagaren iakttagit missförhållandet. Utanför begreppet slå larm faller dock i allmänhet påtalanden av missförhållanden som ligger väldigt långt tillbaka i tiden och som vid tidpunkten för larmet närmast har ett historiskt intresse.

I allmänhet faller ett påtalande av missförhållanden under begreppet slå larm även om arbetstagaren redan tidigare påtalat det aktuella missförhållandet. Ju fler gånger arbetstagaren påtalar samma missförhållande desto mer uttunnat blir dock larmmomentet. I något skede kan larmmomentet vara så uttunnat att det knappast längre kan anses vara fråga om ett larm.

För att ett påtalande av missförhållanden ska anses utgöra ett larm i lagens mening ställs det inte några särskilda krav på att det förhållande som larmet avser verkligen har inträffat eller att arbetstagaren har något särskilt kunskapsunderlag i det avseendet, se nedan kommentaren till andra stycket. Det kan dock i ytterlighetsfall vara så att arbetstagarens påtalande av missförhållanden inte kan anses utgöra något larm över huvud taget om arbetstagaren uppenbart inser att sakförhållandena som påtalas är oriktiga. Frågan om påtalande av missförhållanden utgör ett larm eller inte får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

För att lagen ska vara tillämplig krävs därutöver att larmet gäller allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Till förhållanden i arbetsgivarens verksamhet räknas till att börja med åtgärder som vidtas efter beslut av personer inom verksamheten och som har något samband med denna. Även brott och andra oegentligheter som utförs av enstaka funktionärer inom verksamheten räknas i allmänhet som förhållanden i verksamheten. Ageranden som helt saknar samband med verksamheten faller dock utanför.

Andra stycket innehåller en definition av begreppet allvarliga missförhållanden. Det kan vara fråga om missförhållanden av två olika

slag. För det första kan larmet avse brott med fängelse i straffskalan. För det andra kan det gälla något som anses utgöra ett därmed jämförligt missförhållande i arbetsgivarens verksamhet.

Med brott avses såväl brotten i brottsbalken som i andra författningar. Eftersom det räcker att fängelse ingår i straffskalan behöver det inte framstå som sannolikt att fängelse skulle komma att utdömas vid en eventuell domstolsprocess. Även om resultatet av en eventuell brottmålsprocess skulle bli en frikännande dom kan kravet vara uppfyllt.

Att det är tillräckligt att det genom larmet framställs konkreta misstankar om allvarliga missförhållanden innebär att bedömningen av om det är fråga om allvarliga missförhållanden utgår helt från arbetstagarens påståenden. Det har alltså inte någon betydelse för bedömningen av om ett larm avser allvarliga missförhållanden om ett brott verkligen har begåtts, eller vilket kunskapsunderlag arbetstagaren har. För att skyddet ska inträda krävs emellertid att även lagens övriga förutsättningar är uppfyllda. Enligt 7 § krävs vid externa larm att arbetstagaren ska ha fog för påståendet om allvarliga missförhållanden. Skyddet gäller inte heller om arbetstagaren genom att slå larm själv gör sig skyldig till brott.

När det gäller brottsliga förfaranden omfattar skyddet till att börja med situationen att arbetstagaren genom larmet påstår att ett visst brott, med fängelse i straffskalan, har begåtts i arbetsgivarens verksamhet. Detta gäller, för det första, när arbetstagaren genom larmet beskriver något som objektivt faller in under en straffbestämelse där fängelse ingår i straffskalan. Det krävs alltså inte någon rubricering.

Om arbetstagaren själv rubricerar något som ett visst brott kan det också omfattas, om det är ett brott med fängelse i straffskalan. Ett larm om att det inom styrelsen i ett företag har förekommit förskingring av bolagets medel kan alltså utgöra ett larm om allvarliga missförhållanden. Detta gäller även om det inte anges närmare vad som förekommit eller hur arbetstagaren kommit fram till den slutsatsen. En arbetstagare som slår larm kan emellertid inte förväntas ha några särskilda kunskaper om straffrätt. Det kan därför inte ställas krav på att en eventuell brottsrubricering är korrekt.

Därutöver kan även larm om misstänkta brott falla inom lagens tillämpningsområde. För det krävs att det är fråga om konkreta misstankar. Det innebär att vaga eller allmänna påståenden som innebär att brott kan ha begåtts inte ska falla inom lagens tillämpningsområde. Bedömningen av om det är fråga om konkreta misstankar om allvarliga missförhållanden ska göras utifrån en objektiv måttstock.

Med därmed jämförliga missförhållanden avses att allvarlighetsgraden i det här sammanhanget ska vara jämförbar med förfaranden som utgör brott med fängelse i straffskalan. Det ska vara fråga om så kvalificerade överträdelser av gällande normer och föreskrifter, eller så stora brister i övrigt att missförhållandet objektivt sett kan betraktas som allvarligt. Mindre allvarliga eller bagatellartade missförhållanden omfattas inte. Konflikter mellan arbetstagare, allmänna missnöjesyttringar och liknande utgör normalt inte allvarliga missförhållanden. Utifrån omständigheterna i det enskilda fallet kan dock t.ex. samarbetsproblem utgöra allvarliga missförhållanden, t.ex. om de innebär risker för liv och hälsa inom sjukvården. Vid bedömningen ska hänsyn tas till graden av allmänintresse i att missförhållandet kommer fram och kan åtgärdas.

I det följande ges exempel på vad som kan utgöra sådana allvarliga missförhållanden. De uppräknade kategorierna är inte avsedda att vara uttömmande utan endast exemplifierande.

Kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter

Om det i arbetsgivarens verksamhet förekommer kränkningar av enskildas grundläggande fri- och rättigheter kan sådana kränkningar ses som allvarliga missförhållanden. Europadomstolens praxis och svenska domstolars tillämpning av 2 kap. regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kan utgöra ledning vid en bedömning av om enskildas grundläggande fri- och rättigheter har kränkts.

Underlåtenhet att följa gällande föreskrifter

Ett allvarligt missförhållande kan bestå i att arbetsgivaren inte följer gällande föreskrifter för verksamheten som meddelats av riksdagen, regeringen eller annan myndighet. Underlåtenhet att följa bindande föreskrifter från EU kan också utgöra allvarliga missförhållanden. Sådana föreskrifter kan t.ex. utgöras av tekniska föreskrifter som anger vilka egenskaper produkterna ska ha och hur de ska märkas för att få säljas. Ett närliggande exempel är föreskrifter om hantering, införsel eller utförsel av kemiska produkter. Ytterligare exempel är föreskrifter om livsmedelshygien eller hygienföreskrifter för hälso- och sjukvården. Varje underlåtenhet att följa gällande föreskrifter bör dock inte ses som ett allvarligt missförhållande. En bedömning av allvaret ska därför i det enskilda fallet göras i ljuset av föreskriftens syfte och konsekvensen av underlåtenheten.

Korruption

Arbetstagare som slår larm om olika former av korruption ska ha ett särskilt skydd. Korrupta handlingar är i allmänhet kriminaliserade, men även fall av vad som kan kallas korrupt beteende som inte faller under det kriminaliserade området kan utgöra ett allvarligt missförhållande.

Risker för liv, säkerhet och hälsa

Det särskilda skyddet för arbetstagare som slår larm kan omfatta larm om förhållanden som innebär risker för liv, säkerhet och hälsa. Uppgifter om sådana missförhållanden kan avse t.ex. hälsorisker orsakade av livsmedel eller läkemedel. Fråga kan också vara om att arbetstagare inom transportsektorn uppmärksammar brister i transportmedel, t.ex. skador på flygplan eller på tågräls. Sådana skador kan leda till allvarliga personskador och dödsfall om de inte åtgärdas. Det kan också handla om missförhållanden inom vården som påverkar patientsäkerheten. I många fall kan sådana risker förekomma utan att det är fråga om några brottsliga förhållanden. Ju akutare och allvarligare riskerna är desto allvarligare missförhållanden bör det vara fråga om.

Skador och risker för skador på miljön

Precis som med risker för liv, säkerhet och hälsa kan en verksamhet orsaka miljöskador eller innebära risker för sådana skador utan att något brott har begåtts. Ju allvarligare skadorna respektive akutare riskerna är desto allvarligare missförhållande är det fråga om. Helt bagatellartad inverkan på miljön eller risker för sådan inverkan ska dock inte anses utgöra något allvarligt missförhållande.

Felaktigt eller obehörigt användande av allmänna tillgångar

I många fall är ett förfarande där allmänna tillgångar hanteras på ett felaktigt eller obehörigt sätt kriminaliserat, men det kan också finnas fall då något brott inte förövats. Även sådana fall kan utgöra allvarliga missförhållanden.

Regler till skydd för fungerande marknader

På finansmarknadsområdet finns bestämmelser som kan leda till ingripande sanktioner, både mot enskilda personer och mot företag. Många regler på området syftar till att upprätthålla stabilitet, sundhet och ordning på finansmarknaden, t.ex. regler om s.k. kapitaltäckning hos kreditinstitut och om marknadsmissbruk. Överträdelser av sådana regler kan utgöra allvarliga missförhållanden. Det finns även andra regler som syftar till att konsumenter och andra investerare ska tillförsäkras ett adekvat skydd i samband med att de gör investeringar på finansmarknaden, t.ex. om vilken information en bank ska lämna till sina kunder som vill investera i någon av bankens produkter. Syftet med dessa regler är att skapa förtroende för finansmarknaden och därigenom lägga grunden för goda investeringar för kunderna, men också för en god kapitalförsörjning för de företag som väljer att finansiera sig själva på finansmarknaden. I vart fall mer kvalificerade överträdelser av dessa regler, som sker med viss systematik eller berör en stor krets av t.ex. konsumenter, kan utgöra allvarliga missförhållanden. Även överträdelser av konkurrensreglerna och lagarna om offentlig upphandling kan utgöra allvarliga missförhållanden.

Brott mot interna regler och principer

Många företag har upprättat interna regler och principer i form av uppförandekoder, företagsetiska koder, interna reglementen och liknande. Allmänintresset av att brott mot interna regler avslöjas kan i många fall vara relativt svagt. Beroende på vad dessa interna principer föreskriver behöver det inte innebära något allvarligt missförhållande att bryta mot dem i sig självt. Principerna kan föreskriva en så hög moralisk standard att mindre avvikelser knappast kan anses vara något missförhållande. Samtidigt kan det finnas ett bredare intresse av att även brott mot interna regler avslöjas. Arbetstagare har t.ex. ett intresse av att interna regler som är gynnande för arbetstagarna följs. Även utomstående kan ha ett intresse av att interna regler och principer följs, t.ex. konsumenter eller ägare. Långtgående interna regler och principer kan tyda på att företaget gjort ett särskilt moraliskt åtagande, vilket kan ge företaget en konkurrensfördel. Ett agerande som i sig självt inte utgör något allvarligt miss-

förhållande kan vara att bedöma strängare om det innebär att bolaget flagrant bryter mot interna principer och åtaganden om ett särskilt samhällsansvar, vilka tydligt gjorts kända för allmänheten. Utifrån omständigheterna kan brott mot interna regler och principer även utgöra ett allvarligt missförhållande.

Oetiska förhållanden

Brottsliga förfaranden och ageranden som enligt vad som ovan anförts kan utgöra allvarliga missförhållanden kan normalt också beskrivas som oetiska förhållanden. Vad som uppfattas som oetiskt kan skilja sig från person till person och variera med tiden. Moraluppfattningar kan emellertid också vara mer eller mindre vedertagna i samhället. Förhållanden kan vara grovt stötande för en stor majoritet av allmänheten utan att vara kriminaliserade, antingen för att lagstiftaren förbisett att kriminalisera eller medvetet underlåtit det. Det kan finnas ett allmänintresse av att oetiska förhållanden avslöjas, som inte minst ligger i intresset av allmän upplysning och en informerad samhällsdebatt om sådana förhållanden. Gravyt oetiska förhållanden kan utgöra allvarliga missförhållanden. Däremot ska inte alla ageranden vara att anse som allvarliga missförhållanden redan på den grunden att de kan uppfattas som oetiska. Enskilda arbetstagares personliga etiska övertygelser ska inte tillmätas någon betydelse. Viss ledning för vad som enligt en allmängiltig uppfattning utgör oetiska förhållanden fås genom de väl etablerade etiska koder och regler som omnämns ovan.

Även när det gäller andra allvarliga missförhållanden än brott är det tillräckligt med konkreta misstankar. Eftersom tillämpningsområdet i den här delen inte är lika väl avgränsat måste det i praktiken ställas ännu högre krav på konkretion än vid brottsliga förfaranden för att det ska vara möjligt att avgöra om det faller inom lagens tillämpningsområde. Misstankarna måste vara så konkreta att det är möjligt att avgöra om det är fråga om något som objektivt sett utgör ett allvarligt missförhållande. Även här ska bedömningen göras utifrån en objektiv måttstock.

2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3.4.

Paragrafen innebär att lagen också är tillämplig på inhyrda arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i inhyrarens verksamhet. Bestämmelsen innebär att inhyrda arbetstagare kan ha ett särskilt skydd mot repressalier från inhyraren. När en inhyrd arbetstagare slår larm om allvarliga missförhållanden i inhyrarens verksamhet jämföras han eller hon med arbetstagare i förhållande till inhyraren. Det som sägs i lagen om arbetsgivare gäller då inhyraren. Om en inhyrd arbetstagare slår larm om missförhållanden i inhyrarens verksamhet ska alltså lagens bestämmelser tillämpas som om inhyraren vore arbetsgivare. Det är mot repressalier från inhyraren arbetstagaren skyddas, och det är inhyraren som blir skadeståndsskyldig. Vid ett externt larm är det till inhyraren som ett föregående internt larm ska ha gjorts. Att en anställd i ett bemanningsföretag som slår larm om allvarliga missförhållanden i bemanningsföretagets verksamhet kan ha ett skydd mot repressalier från

bemanningsföretaget, det vill säga arbetsgivaren, följer direkt av att lagen är tillämplig på arbetstagare. I sådana fall är det arbetsgivaren och ingen annan som ska beaktas vid tillämpning av lagen. Det innebär att man inte kan låta olika verksamheter uppträda som arbetsgivare vid tillämpning av olika delar av lagen. En person har alltså inte något särskilt skydd enligt lagen i förhållande till arbetsgivaren om larmet avser missförhållanden i inhyrarens verksamhet men det är arbetsgivaren som vidtar en repressalie.

Av *andra stycket* framgår att med inhyrd avses en arbetstagare som lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare är tillämplig på, det vill säga en arbetstagare som är anställd av ett bemanningsföretag i syfte att hyras ut, och som utför arbete under inhyrarens kontroll och ledning på det sätt som avses i den lagen. Med inhyrare avses detsamma som med kundföretag enligt den lagen.

Avtals ogiltighet

3 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.

Av paragrafen framgår att lagen är tvingande, det vill säga att avtal är ogiltiga i den utsträckning som de upphäver eller inskränker arbetstagares skydd enligt lagen. Det finns dock inte något hinder mot att ett avtal ger arbetstagare ett mer långtgående skydd än vad som följer av lagen.

Det skydd lagen ger är en rätt till skadestånd om arbetstagaren drabbas av repressalier på grund av att arbetstagaren slagit larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet under vissa förutsättningar. Det är således detta skydd som inte får inskränkas eller upphävas. Lagen reglerar inte arbetstagares rätt att slå larm och inte heller rätten att kritisera arbetsgivaren eller att yttra sig i övrigt, se kommentaren till 1 §. Någon grund att ogiltigförklara ett avtal eller ett avtalsvillkor som reglerar exempelvis tystnadsplikt eller viss rätt att yttra sig följer alltså inte av bestämmelsen.

Vad lagen skyddar mot

4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.5.

Paragrafens *första stycke* anger vad lagen skyddar mot. Skyddet består i att arbetsgivaren inte får vidta repressalier mot arbetstagaren på grund av att arbetstagaren slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Vad som avses med att slå larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet behandlas i kommentaren till 1 §. För att skyddet ska inträda ska arbetstagaren slå larm internt, till sin arbetstagarorganisation eller externt enligt 5–7 §§. Av 8 § framgår att skyddet bortfaller om arbetstagaren genom att slå larm gör sig skyldig till brott. Som framgår av 9 § är sanktionen skadestånd. Paragrafen är inte avsedd att ha några rättsverkningar utanför lagen.

Förbudet gäller repressalier. Det rör sig som utgångspunkt om samma typer av åtgärder som omfattas av repressalieförbudet i 2 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567). Ledning kan också hämtas från det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga repressalieförbudet, såsom det utvecklats i bl.a. praxis från Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern. Som repressalier räknas bl.a. sådana mer ingripande åtgärder som uppsägning, avskedande och omplaceringar. Vidare omfattas även framtagna av arbetsuppgifter, orimligt hög arbetsbelastning, försämrade förmåner, andra negativa förändringar av anställningsförhållandena, trakasserier, oerättigat dåliga vitsord, tillrättavisande utskällningar och utfrysning på arbetsplatsen. Även andra förhållanden än de här nämnda kan utgöra repressalier. Också underlåtelser från arbetsgivarens sida kan vara repressalier. Exempel på detta är uteblivna löneökningar. Om arbetsgivarens väckande av talan mot arbetstagaren, t.ex. med yrkande om skadestånd enligt företagshemlighetslagen, kan anses utgöra en repressalie på grund av larmet får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Så skulle t.ex. kunna vara fallet om talan är uppenbart ogrundad.

Det räcker att en åtgärd kan leda till negativa konsekvenser för arbetstagaren för att det ska vara fråga om en repressalie. Det räcker alltså att det finns en risk för att ogynnsamma effekter uppstår. Risken behöver inte ha realiserats. Som exempel kan nämnas att arbetsgivaren genomför en negativ förändring av anställningsförhållandena som är avsedd att börja gälla ett visst datum men arbetstagaren aldrig arbetar under de förhållandena eftersom han eller hon väljer att avsluta anställningen dessförinnan.

Endast repressalier mot arbetstagaren omfattas av bestämmelsen. Lagen innebär alltså inte något skydd mot att någon annan än arbetstagaren drabbas av repressalier, såvida inte en viss åtgärd också kan anses leda till negativa konsekvenser för arbetstagaren.

Lagen ger endast skydd mot repressalier som vidtas på grund av att arbetstagaren slår larm. Med det avses att det ska finnas ett orsakssamband mellan det förhållandet att arbetstagaren slår larm och repressalien. Vid bedömningen av om det finns ett orsakssamband i ett enskilt fall kan ledning hämtas både från det diskrimineringsrättsliga och det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga repressalieförbudet.

Förbudet innebär inte någon begränsning i arbetsgivarens möjlighet att vidta åtgärder mot arbetstagaren på andra grunder. Exempelvis finns det möjlighet för arbetsgivaren att vidta åtgärder mot en arbetstagar på grund av sådant som förekommit vid sidan av ett larm om allvarliga missförhållanden. Så kan vara fallet om det i samband med larmet lämnas hotfulla eller nedsättande uppgifter om andra personer, t.ex. kollegor. De eventuella åtgärder som då får vidtas ska vara sådana som följer av just av de hotfulla eller nedsättande uppgifterna, inte av larmet som sådant. Man kan också tänka sig fall då en arbetstagar påtalar missförhållanden så frekvent att det inkräktar på arbetstagarens förutsättningar att fullgöra sina arbetsuppgifter, eller innebär en orimlig belastning på arbetsgivarens verksamhet. Det kan, utifrån omständigheterna, då vara så att lagen inte ger arbetstagaren något särskilt skydd mot åtgärder som arbetsgivaren vidtar på grund av dessa förhållanden, så

länge åtgärden inte kan anses vidtas på grund av att arbetstagaren slår larm enligt lagen.

Det är inte nödvändigt att processen att slå larm är helt avslutad när arbetsgivaren vidtar åtgärden. En arbetstagare kan alltså vara skyddad även om larmhandlingen inte är avslutad när repressalieåtgärden vidtas.

Andra stycket innebär att den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör arbetstagaren ska likställas med arbetsgivaren vid tillämpningen av repressalieförbudet i första stycket. Innebörden är att om en arbetsgivare på något sätt delegerat sin beslutanderätt eller arbetsgivarfunktion till någon anställd är den anställdes agerande att likställa med arbetsgivarens handlande. Detsamma gäller handlande av personer som getts en ledande ställning över andra och vars beslut, inflytande och bedömningar direkt kan påverka arbetsförhållandena eller villkoren för en arbetstagare. Bestämmelsen motsvarar 2 kap. 1 § 3 st diskrimineringslagen.

Olika sätt att slå larm

Interna larm

5 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.6.

Av paragrafen framgår under vilka förutsättningar en arbetstagare har skydd vid larm som görs internt.

Interna larm kan ske direkt till arbetsgivaren. Interna larm kan också ske till en representant för arbetsgivaren. Det kan röra sig om någon i den krets som enligt 4 § likställs med arbetsgivaren vid tillämpning av repressalieförbudet, det vill säga någon som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör arbetstagaren, exempelvis någon som står i chefsposition i förhållande till arbetstagaren. Det räcker dock att det är fråga om en person i verksamheten som har möjlighet att påverka eller besluta i den fråga som larmet rör, eller som kan förväntas vidarebefordra frågan till en sådan person.

Interna larm kan också ske genom att arbetstagaren slår larm genom att använda sig av interna rutiner för rapportering av missförhållanden som gäller hos arbetsgivaren. Med interna rutiner för rapportering menas alla sätt att lämna uppgifter om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet som anvisats av arbetsgivaren och som av arbetsgivaren gjorts kända för arbetstagaren. Det räcker att rutinen gjorts känd för den arbetstagare som slår larm. Rutinen behöver inte ha gjorts känd skriftligen eller annars på något särskilt sätt. Det ställs inte heller några formella krav på vad en sådan rutin ska innebära. Rutinen behöver inte ha getts någon särskild benämning av arbetsgivaren. Rutinen kan innebära att uppgifter om missförhållanden ska lämnas till närmaste chef. Rutinen kan också vara ett mer sofistikerat system, och kan innebära att uppgifterna ska lämnas till någon enhet utanför verksamheten, t.ex. till en advokatbyrå. Rutinen kan alltså, förutom rapportering av allvarliga missförhållanden, också vara tillämplig på rapportering av uppgifter av annat slag. Rutinen behöver således inte vara begränsad till rapportering av sådana allvarliga missförhållanden som avses i lagen.

Med interna rutiner för rapportering avses också rutiner som gäller på en arbetsplats enligt ett kollektivavtal.

Även sådana interna rutiner som ska finnas på arbetsplatsen enligt lag omfattas. Som exempel kan nämnas sådana rapporteringssystem som kreditinstitut är skyldiga att tillhandahålla för anställda som vill göra anmälningar om misstänkta överträdelser av bestämmelser som gäller för kreditinstitutets verksamhet, se 6 kap. 2 a § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Ett ytterligare exempel är systemet med skyddsombud enligt arbetsmiljölagen. För att ett larm om ett allvarligt missförhållande till ett skyddsombud ska anses utgöra ett internt larm krävs emellertid att larmet avser förhållanden som omfattas av skyddsombudets uppgifter enligt arbetsmiljölagen. Om ett larm till ett skyddsombud avser andra allvarliga missförhållanden kan arbetstagaren ändå omfattas av ett särskilt skydd om förutsättningarna för externa larm i 7 § är uppfyllda.

Det förhållandet att det finns en eller flera interna rutiner för larm innebär inte att en arbetstagare inte kan få ett särskilt skydd om arbetstagaren väljer att vända sig direkt till arbetsgivaren eller en representant för denne i stället för att använda den upprättade rutinen.

Larm till arbetstagarorganisation

6 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.7.

Av paragrafen framgår att en arbetstagare har skydd vid larm som görs genom att arbetstagaren vänder sig till sin arbetstagarorganisation. Med arbetstagarorganisation avses här detsamma som enligt 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, dvs. en sådan sammanlutning av arbetstagare som enligt sina stadgar ska tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållandet till arbetsgivaren. Larmet kan ske till en lokal eller central arbetstagarorganisation. Det kan ske genom att uppgifterna lämnas till någon som är formellt behörig att företräda organisationen. Det räcker dock med att det är fråga om en person inom organisationen som har möjlighet att agera på uppgifterna eller som kan förväntas vidarebefordra frågan till en sådan person. Det kan t.ex. vara fråga om en facklig förtroendeman.

Det ska vara fråga om arbetstagarens egen arbetstagarorganisation. Arbetstagaren ska alltså vara medlem i den arbetstagarorganisation dit han eller hon vänder sig för att få ett särskilt skydd under de förutsättningar som anges i bestämmelsen. Arbetstagare kan få ett särskilt skydd även vid larm till en arbetstagarorganisation där arbetstagaren inte är medlem om förutsättningarna för externa larm i 7 § är uppfyllda.

Det förhållandet att arbetstagare kan få ett särskilt skydd vid larm om allvarliga missförhållanden till arbetstagarorganisationen innebär inte någon begränsning i de möjligheter arbetstagare i dag har att vända sig dit eller i organisationens möjligheter att agera. Lagen hindrar alltså inte en arbetstagare från att exempelvis rådgöra med sitt förbund i frågan om en situation är sådan att arbetstagaren bör larma eller inte.

Externa larm

7 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.8.

I bestämmelsen anges vad som avses med externa larm, nämligen larm som görs genom att en arbetstagare offentliggör uppgifter eller lämnar uppgifter för offentliggörande, eller vänder sig till en myndighet. I paragrafen anges också vad som krävs för att arbetsgivaren ska ha ett särskilt skydd vid externa larm. Punkterna 1) och 2) i bestämmelsen är kumulativa på så sätt att båda måste vara uppfyllda för att arbetstagaren ska ges skydd enligt lagen vid externa larm. I punkten 1) anges två alternativa förutsättningar, punkterna a) respektive b).

Med offentliggörande av uppgifter avses att arbetstagaren själv t.ex. publicerar uppgifterna i något medium. Vidare omfattas ett lämnande av uppgifter för offentliggörande, dvs. till någon som kan tänkas publicera uppgifterna eller annars göra dem kända genom offentliggörande. Kretsen av dem som kan ta emot uppgifterna omfattar i stort sett alla personer i en kedja som kan leda fram till att uppgiften får spridning bland allmänheten. Det saknar betydelse om något offentliggörande sedan faktiskt kommer till stånd. Tolkningen av begreppet lämna uppgifter för offentliggörande anknyter till vad som gäller enligt 2 § andra stycket lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. Det är emellertid inte arbetstagarens avsikt som är avgörande för bedömningen. Det avgörande är här i stället om uppgiftslämnandet kan anses vara ägnat att leda till offentliggörande. Så är fallet om det sker till en person som kan tänkas direkt eller indirekt föra uppgiften vidare. Det kan röra sig om exempelvis publicister, tidningsredaktioner och nyhetsbyråer, liksom om miljörörelser, politiska partier, folkvalda personer, andra ideella sammanslutningar och enskilda opinionsbildare. Den personkrets som kan ta emot informationen begränsas i praktiken endast av det förhållandet att uppgiftslämnandet ska vara ägnat att leda till att uppgiften kommer till allmän kännedom. Så är i allmänhet inte fallet när en uppgift lämnas endast till en konkurrerande näringsidkare.

Det kan uppkomma gränsdragningsituationer t.ex. när uppgifter lämnas på en blogg eller i sociala medier. I dessa fall får det prövas om förfarandet i det enskilda fallet – med avseende främst på mottagarna av uppgifterna – innebär ett offentliggörande eller i vart fall ett uppgiftslämnande på ett sätt som kan anses vara ägnat att leda till att uppgifterna kommer till allmän kännedom.

Externa larm kan också ske genom att en arbetstagare vänder sig till en myndighet. Med myndigheter avses i detta sammanhang samtliga statliga och kommunala myndigheter. Det spelar inte någon roll om myndigheten har behörighet att behandla just de frågor som larmet rör.

Andra externa larm än sådana som sker genom offentliggörande eller till en myndighet omfattas inte av det särskilda skydd som lagen ger.

Av 6 § framgår att arbetstagaren kan ha ett särskilt skydd vid larm till sin fackliga organisation.

Punkten 1) behandlar förhållandet mellan interna och externa larm, och innebär att som utgångspunkt måste en arbetstagare slå larm internt först. Punkten innehåller två alternativ, punkterna a) och b), varav ett måste

vara uppfyllt för att det särskilda skyddet ska kunna inträda vid externa larm.

Punkten a) behandlar situationen att arbetstagaren först slagit larm internt. Med att slå larm internt avses här detsamma som i 5 §, se kommentaren till den paragrafen.

En ytterligare förutsättning är att arbetsgivaren inte vidtar skäliga åtgärder med anledning av det interna larmet. Arbetsgivaren anses ha vidtagit skäliga åtgärder om arbetsgivaren, sedan saken påtalats av arbetstagaren, på ett seriöst sätt agerat för att komma till rätta med missförhållandena. Är sakförhållandena oklara kan det ankomma på arbetsgivaren att utreda vad som hänt. Om det finns mer eller mindre självklara möjliga åtgärder att vidta ankommer det på arbetsgivaren att vidta dessa, i annat fall får arbetstagaren särskilt skydd vid ett externt larm. Ibland kan det vara befogat att ställa högre krav på arbetsgivaren.

I att skäliga åtgärder ska vidtas ligger också att de ska vidtas inom skälig tid. Vilken tid som kan anses vara skälig kan variera beroende på missförhållandets art och om det föreligger fara i dröjsmål. Om det finns mer akuta risker för liv, hälsa eller säkerhet kan högre krav ställas på hur snabbt åtgärderna ska vidtas.

I att skäliga åtgärder ska vidtas ligger också att arbetsgivaren, i den utsträckning som är skäligt, ska informera arbetstagaren om vilka åtgärder som vidtas. Vad som är skäligt att återrapportera bör avgöras med utgångspunkt i omständigheterna i varje enskilt fall. I den utsträckning det är fråga om särskilt känsliga uppgifter bör det exempelvis kunna räcka med övergripande information. Om arbetstagaren slår larm genom en intern rutin där arbetstagarens identitet inte blir känd för arbetsgivaren, bör kommunikation kunna ske genom den person som tagit emot larmet om identiteten är känd för den personen.

Bedömningen av vad som är skäliga åtgärder får avgöras med utgångspunkt i omständigheterna i varje enskilt fall. En faktor som påverkar är vilken information arbetsgivaren fått genom larmet.

Har arbetstagaren slagit larm internt och arbetsgivaren underlåtit att vidta skäliga åtgärder, kan alltså arbetstagaren vara skyddad vid ett externt larm. Om arbetsgivaren även efter det externa larmet underlåter att vidta skäliga åtgärder skyddas arbetstagaren även vid ett nytt externt larm om samma missförhållanden. Om arbetsgivaren under tiden vidtar skäliga åtgärder har arbetstagaren inte längre något särskilt skydd vid ytterligare externa larm om förhållandena.

Om ett internt larm har skett till ett skyddsombud får arbetsgivarens åtgärder bedömas utifrån vilka uppgifter skyddsombudet lämnat till arbetsgivaren eller dennes representant.

Enligt *punkten b)* kan arbetstagaren ha ett särskilt skydd vid externa larm i andra fall än som avses i punkten a). För detta krävs att arbetstagaren av något annat skäl hade befogad anledning att slå larm externt. Särskilt skydd kan alltså enligt punkten b) gälla om arbetstagaren slår larm externt direkt.

Arbetstagaren kan ha befogad anledning att slå larm externt, utan att först ha slagit larm internt, om det är fara i dröjsmål och det finns en akut fara för liv, hälsa eller säkerhet. Detsamma kan gälla om det rör sig om mycket allvarliga missförhållanden. Det kan t.ex. handla om mycket allvarlig ekonomisk brottslighet eller grova överträdelser av miljöskydds-

lagstiftningen. En liknande bedömning kan göras i fall då arbetstagaren har en särskild anledning att misstänka att arbetstagaren skulle drabbas av repressalier om arbetstagaren vänder sig till arbetsgivaren med uppgifter om allvarliga missförhållanden, t.ex. på grund av arbetsgivarens tidigare agerande i liknande situationer. Även om det är den person som arbetstagaren ska påtala ett eventuellt missförhållande för som är den som är ansvarig för missförhållandet kan arbetstagaren ha befogad anledning att slå larm externt direkt. Det kan t.ex. vara arbetsgivaren själv, om arbetsgivaren är en fysisk person, som begått brott. Befogad anledning att slå larm externt direkt kan också finnas i andra situationer. I vissa fall kan det ha betydelse för bedömningen till vem arbetstagaren vänder sig med ett externt larm. Om det finns risk för att arbetsgivaren förstör bevisning kan det utgöra befogad anledning att vända sig till en mottagare som har möjlighet att ingripa eller på något sätt närmare undersöka förhållandena, exempelvis en tillsynsmyndighet. Även det förhållande att en arbetstagare har skyldighet att fullgöra en rapporteringsskyldighet kan utgöra befogad anledning att vända sig externt, om det sker till den myndighet där rapporteringsskyldigheten ska fullgöras.

De förhållanden som ger arbetstagaren befogad anledning att slå larm externt ska föreligga vid tidpunkten för larmet.

I *punkten 2)* anges vilken grad av säkerhet som krävs utifrån det för arbetstagaren befintliga kunskapsunderlaget för att det påstående om allvarliga missförhållanden som arbetstagaren framför genom larmet är riktigt. Enligt bestämmelsen krävs det att arbetstagaren har fog för påståendet.

Frågan om det finns fog avgörs utifrån en objektiv måttstock med utgångspunkt i det underlag arbetstagaren har när larmet genomförs. Ogrundade eller enbart löst grundade misstankar räcker inte. Det ställs dock inte några särskilda krav på att arbetstagaren vidtar undersökningar och kontroller för att säkerställa att uppgifterna är riktiga. Inte heller ställs det krav på arbetstagaren att bedöma om förutsättningarna för särskilt skydd är uppfyllda.

Följande exempel kan ges. En arbetstagare har iakttagit vissa omständigheter som får arbetstagaren att tro att arbetsgivaren grävt ned tunnor med gift i. Arbetstagaren har sett hur omärkta tunnor grävts ned nattetid. Arbetstagaren har dessförinnan hört arbetsgivaren säga till någon att gifttunnor skulle grävas ned. Arbetstagaren har också sett att gifttunnor försvunnit från lagret. Arbetstagaren slår larm om att gifttunnor grävts ned. Det är frågan om ett larm om ett allvarligt missförhållande. Det bör röra sig om att ett brott, med fängelse i straffskalan, har begåtts. Det påstående om allvarliga missförhållanden som fogbedömningen ska avse handlar om att gifttunnor grävts ned. Fogbedömningen utgår från det kunskapsunderlag arbetstagaren faktiskt hade, dvs. vad arbetstagaren hört och sett. I exemplet består kunskapsunderlaget av att arbetstagaren har sett hur omärkta tunnor grävts ned nattetid, att arbetstagaren hört arbetsgivaren säga till någon att gifttunnor skulle grävas ned och att arbetstagaren sett att gifttunnor försvunnit från lagret. I exemplet har arbetstagaren haft fog för uppfattningen att det påstående om allvarliga missförhållanden som larmet avsåg, nämligen att gifttunnor grävts ned, var riktigt.

Exemplet kan varieras på följande sätt. Arbetstagaren slår larm på samma kunskapsunderlag men påstår inte i larmet att gifttunnor faktiskt har grävts ned. I stället uppger sig arbetstagaren inte vara helt säker på uppgifterna, men framhåller att det finns tecken som med viss styrka talar för att företaget grävt ned gifttunnor. Även i detta fall slår arbetstagaren larm om ett allvarligt missförhållande, eftersom det genom larmet framställs konkreta misstankar om brott med fängelse i straffskalan (jämför kommentaren till 1 § andra stycket). Det påstående om allvarliga missförhållanden som fogbedömningen ska avse handlar här om att gifttunnor kan misstänkas ha grävts ned. Även här utgår fogbedömningen från det kunskapsunderlag arbetstagaren faktiskt hade. Även i detta exempel har arbetstagaren haft fog påståendet om allvarliga missförhållanden, dvs. att gifttunnor kunde misstänkas ha grävts ned.

Undantag från skyddet vid brott

8 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.10.

Av bestämmelsen framgår att undantag görs från lagens skydd om arbetstagaren gör sig skyldig till brott genom att slå larm i ett visst fall. Med brott avses såväl brotten i brottsbalken som i specialstraffrätten, oavsett straffskala. Exempel på brott som kan begås genom en larmhandling är brott mot rikets säkerhet och andra brott riktade mot staten (t.ex. spioneri, högförräderi, uppvigling, vårdslöshet med hemlig uppgift eller obehörig befattning med hemlig uppgift), brott mot författningsreglerad tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, hot- och hetsbrott (t.ex. övergrepp i rättsak, olaga hot, hot mot tjänsteman eller hets mot folkgrupp) och ärekränkingsbrott (förtal och förolämpning).

Det är arbetsgivaren som har bevisbördan för att arbetstagaren har begått ett brott genom larmet. Beviskravet är detsamma som tillämpas när det i en uppsägningstvist uppkommer fråga om arbetstagaren gjort sig skyldig till brott. Beviskravet är alltså inte lägre än det beviskrav som skulle ställas i motsvarande brottmål (se AD 1995 nr 121, AD 2003 nr 93 och AD 2005 nr 97). Har frågan om arbetstagaren gjort sig skyldig till brott prövats i en lagakraftvunnen dom tillmäts domen normalt betydande bevisverkan (se t.ex. AD 1984 nr 83 och AD 2004 nr 2).

Skadestånd

9 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.9.

Av bestämmelsen framgår att brott mot repressalieförbudet i 4 § är skadeståndssanktionerat. Det är bara arbetsgivaren som kan bli skadeståndsskyldig enligt bestämmelsen, och det gäller även när repressalien vidtagits av någon som ska likställas med arbetsgivaren. Någon skadeståndsskyldighet kan däremot inte med stöd av lagen uppkomma för arbetstagaren eller för någon annan som skulle kunna anses delaktig i repressalien mot arbetstagaren.

Skadeståndsskyldigheten omfattar till att börja med den förlust som uppkommer. Därmed avses s.k. ekonomiskt skadestånd av motsvarande slag som regleras i bl.a. 38 § anställningsskyddslagen. Det ekonomiska skadeståndet är avsett att täcka den ekonomiska förlust som arbetstagaren har lidit till följd av repressalien. Genom det ekonomiska skadeståndet ska arbetstagaren försättas i samma situation som om arbetsgivaren inte vidtagit repressalien. Skadeståndsskyldigheten omfattar också den kränkning som repressalien innebär, dvs. allmänt skadestånd eller ideellt skadestånd av motsvarande slag som regleras i bl.a. 38 § anställningsskyddslagen. Storleken på det allmänna skadeståndet är, liksom enligt t.ex. 38 § anställningsskyddslagen, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen kan arbetstagarens agerande beaktas.

Av *andra stycket* framgår att det skadestånd en arbetstagare högst kan få avseende ersättning för förlust är begränsat om talan förs med anledning av uppsägning eller avskedande eller annat förfarande som omfattas av anställningsskyddslagen. Detta gäller oavsett om anställningsskyddslagen är direkt tillämplig på arbetstagaren i fråga eller inte. Begränsningen motsvarar vad som gäller enligt 38 § andra stycket andra meningen anställningsskyddslagen.

Enligt *tredje stycket* kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort, om det är skäligt. Denna möjlighet till jämkning av skadestånd motsvarar vad som gäller enligt t.ex. 38 § anställningsskyddslagen. Jämkning kan ske av såväl ekonomiskt som allmänt skadestånd. Jämkning kan innebära att skadeståndet sätts ned eller att skadeståndsskyldigheten helt bortfaller. Vid prövningen av om jämkning bör ske kan praxis avseende 38 § anställningsskyddslagen ge vägledning. Det kan alltså beaktas t.ex. att arbetstagaren själv medverkat till den uppkomna situationen och att arbetsgivaren snabbt vidtar rättelse.

Rättegången

10 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.11.1–4.11.2

Paragrafens *första stycke* anger vilka processuella regler som ska tillämpas vid tvister enligt lagen. Mål om tillämpning av lagen ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som gäller för mål där inhyrda arbetstagare för talan.

I *tredje stycket* finns hänvisningar till preskriptionsreglerna i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Att bestämmelserna i medbestämmandelagen ska tillämpas innebär i huvudsak följande. Om en arbetstagare är medlem av en arbetstagarorganisation ska organisationen påkalla förhandling inom fyra månader efter att den fått kännedom om den omständighet som yrkandet hänför sig till, det vill säga repressalien, men senast inom två år efter det att omständigheten inträffat. Talan ska därefter väckas inom tre månader efter att förhandlingen avslutats. Om organisationen missat att påkalla förhandling respektive väcka talan inom någon av dessa tidsfrister, får arbetstagaren själv väcka talan inom en månad efter att fristen löpt ut.

Om en arbetstagare inte företräds av en organisation ska han eller hon väcka talan inom fyra månader efter det att han eller hon fått kännedom om den omständighet som yrkandet hänför sig till, det vill säga repressalien, men senast inom två år efter det att omständigheten inträffat.

Avvikande tidsfrister kan finnas i kollektivavtal.

Om arbetstagaren utsätts för flera ingripanden från arbetsgivaren under en kortare eller längre tidsrymd kan dessa i vissa fall ses som led i en större repressalieåtgärd riktad mot arbetstagaren. I sådana fall ska preskriptionstiden inte börja löpa innan ingripandena upphör.

11 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.11.4.

Bevisregeln är utformad efter mönster av 6 kap. 3 § diskrimineringslagen. Den är uppdelad i ett första led där bevisbördan ligger på arbetstagaren och ett andra led där bevisbördan övergått på arbetsgivaren. Det rör sig, som framgår av NJA 2006 s. 170, om en presumptionsregel. Arbetstagaren ska för sin del visa omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon blivit utsatt för repressalier av arbetsgivaren som strider mot lagen. Sådana omständigheter kan exempelvis bestå i att arbetsgivaren behandlat arbetstagaren mindre förmånligt än dennes kollegor där situationerna är helt jämförbara, med undantag för att den arbetstagare som anser sig utsatt för en repressalie har slagit larm. Om arbetstagaren lyckas med det skapas en presumtion för att arbetstagaren har blivit utsatt för en repressalie i strid med lagen. Arbetsgivaren måste då motbevisa presumtionen för att undgå skadeståndsskyldighet.

7.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

36 kap. 4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.11.3.

Ändringen innebär att det i mål om tillämpning av lagen (2016:000) om särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen kan även gälla uppgifter om andra än den som slagit larm.

Sammanfattning av betänkandet (SOU 2014:31)

En ny lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm

Vad lagen ska innebära

Utredningen föreslår att det ska införas en ny arbetsrättslig lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm. Den ska ge en rätt till skadestånd om arbetstagaren drabbas av repressalier som grundas på att arbetstagaren slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Lagen ska inte reglera inte arbetstagarens rätt att slå larm i sig eller rätten att kritisera arbetsgivaren eller annars yttra sig. Den ska inte heller begränsa den rätt som tillkommer var och en enligt grundlagarna eller enligt Europakonventionen, eller skyddet enligt annan reglering. Lagen ska gälla parallellt med övriga regler och är inte avsedd att påverka tillämpningen av dessa. Lagen gör skillnad mellan interna och externa larm.

Larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet

För ett stärkt skydd ska krävas att arbetstagarens agerande faller under begreppet att slå larm. Utanför lagens tillämpningsområde faller därmed bl.a. sådant som sägs i ett vanligt samtal där avsikten inte är att larma om något missförhållande. Vidare ska krävas att larmet avser allvarliga missförhållanden. Med detta avses förhållanden som skäligen kan misstänkas avse brott, på vilket fängelse kan följa, eller därmed jämförliga missförhållanden. Exempel på allvarliga missförhållanden kan vara kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, underlåtenhet att följa gällande föreskrifter, korruption, risker för liv, säkerhet och hälsa, skador och risker för skador på miljön, felaktigt användande av allmänna tillgångar, brott mot regler till skydd för fungerande marknader, brott mot interna regler och principer samt oetiska förhållanden. Det krävs också att larmet rör förhållanden i arbetsgivarens verksamhet.

Interna larm och larm till arbetstagarorganisation

För stärkt skydd vid interna larm och larm till arbetstagarorganisation ska endast krävas att det är fråga om ett larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.

Vad som avses med interna larm

Med interna larm avses för det första att arbetstagaren vänder sig till arbetsgivaren eller en representant för denne. Det krävs inte att personen formellt sett är företrädare för arbetsgivaren. Det räcker med att det är fråga om en person i verksamheten som har möjlighet att påverka eller besluta i den fråga som larmet rör eller som kan förväntas vidarebefordra frågan till en sådan person. För det andra avses med interna larm att arbetstagaren använder sig av arbetsgivarens interna rutiner för rapport-

ering. Med interna rutiner menas alla sätt att lämna uppgifter om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet som anvisats av arbetsgivaren och som av arbetsgivaren gjorts kända för arbetstagaren. Det ska inte ställas några formella krav på vad en sådan rutin ska innebära. Bilaga 1

Vad som avses med larm till arbetstagarorganisation

Med larm till arbetstagarorganisation avses att arbetstagaren vänder sig till en arbetstagarorganisation, där arbetstagaren är medlem och som har kollektivavtal med arbetsgivaren. Det kan vara en lokal eller central arbetstagarorganisation. Larm kan göras till en person inom organisationen som har möjlighet att agera på uppgifterna eller som kan förväntas vidarebefordra frågan till en sådan person, t.ex. en facklig förtroendeman eller ett skyddsombud.

Externa larm

För stärkt skydd vid externa larm ska följande förutsättningar vara uppfyllda.

- Det ska vara fråga om ett larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.
- Arbetstagaren ska som huvudregel ha slagit larm internt först.
- Arbetstagaren ska vid tidpunkten för larmet ha fog för uppfattningen att de sakförhållanden som arbetstagaren slår larm om är riktiga.

Vad som avses med externa larm

Med externa larm avses antingen att en arbetstagare offentliggör uppgifter eller vänder sig till en myndighet. Med offentliggörande av uppgifter avses till att börja med att arbetstagaren själv publicerar uppgifterna i något medium. Vidare omfattas uppgiftslämnande till någon som kan tänkas publicera uppgifterna eller annars göra dem kända genom offentliggörande, om förfarandet är ägnat att leda till att uppgifterna kommer till allmän kännedom. Med myndigheter avses i detta sammanhang samtliga statliga och kommunala myndigheter.

Arbetstagaren ska som huvudregel först ha slagit larm internt

Som huvudregel ska arbetstagaren först ha slagit larm internt innan arbetstagaren slår larm externt. Arbetstagaren ska kunna få stärkt skydd vid ett externt larm enligt två alternativ. Det första alternativet innebär att arbetstagaren först har slagit larm internt utan att arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder med anledning av larmet. Arbetsgivaren anses ha vidtagit skäliga åtgärder om arbetsgivaren, sedan saken påtalats av arbetstagaren, på ett seriöst sätt agerat för att komma till rätta med missförhållandena. I att skäliga åtgärder ska vidtas ligger också att de ska vidtas inom skälig tid. Det andra alternativet innebär att arbetstagaren vid tidpunkten för larmet av något annat skäl hade befogad anledning att slå larm externt. Sådan befogad anledning kan föreligga t.ex. om det är en akut situation, om det rör sig om mycket allvarliga missförhållanden eller

om arbetstagaren har en särskild anledning att räkna med repressalier vid ett internt larm.

Arbetstagaren ska ha fog för uppfattningen att uppgifterna är riktiga

För stärkt skydd vid externa larm ska slutligen krävas att arbetstagaren vid tidpunkten för larmet hade fog för uppfattningen att de sakförhållanden som arbetstagaren slagit larm om var riktiga. Frågan om fog föreligger avgörs utifrån en objektiv måttstock med utgångspunkt i det underlag arbetstagaren har när larmet genomförs. Ogrundade eller enbart löst grundade misstankar räcker inte. Det ställs dock inte några särskilda krav på att arbetstagaren vidtar undersökningar och kontroller för att säkerställa att uppgifterna är riktiga.

Undantag från lagen vid brott

En arbetstagare som slår larm kan genom samma agerande också begå ett brott, t.ex. mot rikets säkerhet, mot en författningsreglerad tystnadsplikt eller något annat brott. I dessa fall ska arbetstagaren undantas skydd enligt lagen, om det råder identifikation mellan larmhandlingen och den brottsliga handlingen.

Lagen skyddar mot repressalier från arbetsgivaren

Lagen innebär ett skydd mot repressalier från arbetsgivaren som grundar sig på att arbetstagaren slår larm enligt lagen. Det ska alltså finnas ett orsakssamband mellan larmet och repressalien. Repressalier omfattar uppsägningar och avskedanden men också mindre ingripande åtgärder under anställningen, t.ex. utfrysning på arbetsplatsen och trakasserier. Också underlåtelser från arbetsgivarens sida kan utgöra repressalier.

Sanktionen är skadeståndsskyldighet för arbetsgivaren

Den arbetsgivare som bryter mot repressalieförbudet ska betala skadestånd till arbetstagaren. Skadeståndsskyldigheten omfattar både ekonomiskt och allmänt skadestånd. Om det är skäligt, kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Avvikelse från lagen får göras i centrala kollektivavtal

Utredningen föreslår att det ska få göras avvikelser från lagen, helt eller delvis, genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Andra avtal, t.ex. enskilda anställningsavtal, ska dock vara ogiltiga i den utsträckning de upphäver eller inskränker arbetstagares skydd enligt lagen.

Mål om tillämpningen av lagen ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Beträffande preskriptionsregler hänvisar lagen till vissa bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Arbetstagaren har en bevislättnad som innebär att det är tillräckligt att arbetstagaren visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon av arbetsgivaren har blivit utsatt för sådana repressalier som strider mot lagen. Lyckas arbetstagaren med det måste arbetsgivaren visa att sådana repressalier inte har vidtagits.

Skyldighet för arbetsgivare att ha interna rutiner eller genom andra åtgärder underlätta för larm

Utredningen föreslår att det i arbetsmiljölagen ska införas en skyldighet för alla arbetsgivare att vidta åtgärder som skapar förutsättningar för att arbetstagare ska kunna slå larm internt. Skyldigheten ska inte vara absolut utan gälla endast i den utsträckning verksamheten kräver det. Det ska vara den enskilda verksamhetens behov som avgör omfattningen av arbetsgivarens skyldighet. Varje arbetsgivare ska själv vara skyldig att göra en bedömning av verksamhetens behov i detta avseende och att vidta behövliga åtgärder. Beroende på verksamhetens behov kan arbetsgivaren vara skyldig att inrätta rutiner för interna larm eller vidta andra åtgärder som underlättar sådana larm. Skyldigheten ska inte gå inte att avtala bort. Skyldigheten ska fullgöras inom ramarna för det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn över att arbetsgivare uppfyller skyldigheten.

Skydd för visselblåsares identitet vid larm

I lagen ska införas en regel om tystnadsplikt för den som mottagit ett internt larm enligt arbetsgivarens interna rapporteringsrutiner. Tystnadsplikten ska innebära att mottagaren inte obehörigen får röja identiteten på den arbetstagare som slagit larm. Tystnadsplikten hindrar dock inte behörigt utnyttjande och vidarebefordrande av uppgiften om arbetstagarens identitet. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska göras två ändringar, varav den ena innebär att det ska gälla sekretess för uppgifter som kan avslöja identiteten på en arbetstagare som slår larm enligt den föreslagna lagen om stärkt skydd.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Lagen syftar till att ge ett stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.

Med allvarliga missförhållanden avses förhållanden som skäligen kan misstänkas avse brott, på vilket fängelse kan följa, eller därmed jämförliga missförhållanden.

Avvikande avtal

2 § Ett avtal är ogiltigt i den utsträckning det upphäver eller inskränker arbetstagares skydd enligt denna lag.

Undantag från lagen får dock göras helt eller delvis genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

En arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal får tillämpa avtalet även på arbetstagare som inte är medlemmar av den avtalsslutande arbetstagarorganisationen men sysselsätts i arbete som avses med avtalet.

Vad lagen skyddar mot

3 § En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för repressalier som grundar sig på att arbetstagaren slår larm enligt lagen.

Bestämmelser om skydd för anställningen finns i lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Olika sätt att slå larm

Interna larm och larm till arbetstagarorganisation

4 § En arbetstagare har skydd enligt 3 § om arbetstagaren slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet genom att rapportera till arbetsgivaren eller en representant för denne eller om arbetstagaren använder sig av arbetsgivarens interna rutiner för rapportering av sådana förhållanden.

Detsamma gäller när arbetstagaren slår larm genom att vända sig till sin arbetstagarorganisation, om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal med organisationen.

Externa larm

5 § Om en arbetstagare slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet genom att offentliggöra uppgifter eller genom att vända sig till en myndighet, har arbetstagaren skydd enligt 3 § om

1. arbetstagaren

a) först har slagit larm internt enligt 4 § första stycket utan att arbetsgivaren vidtagit skäligen åtgärder med anledning av larmet, eller Bilaga 2

b) vid tidpunkten för larmet av något annat skäl hade befogad anledning att slå larm externt, och

2. arbetstagaren vid tidpunkten för larmet hade fog för uppfattningen att de sakförhållanden som arbetstagaren slagit larm om var riktiga.

6 § Enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har var och en ett skydd mot åtgärder från myndigheter och andra allmänna organ.

Tystnadsplikt

7 § Den som har tagit emot uppgifter enligt sådana interna rutiner som avses i 4 § får inte obehörigen röja uppgifter om den arbetstagare som slagit larm.

I det allmänna verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Undantag från skydd enligt lagen

8 § Den arbetstagare som genom att slå larm gör sig skyldig till brott har inte skydd enligt lagen.

Skadestånd

9 § En arbetsgivare som bryter mot 3 § ska betala skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som har inträffat.

Om det är skäligt, kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Rättegången

10 § Mål om tillämpningen av denna lag ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

När någon för talan mot en arbetsgivare ska följande bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas:

- 64 § om tidsfrist för påkallande av förhandling,
- 65 § om tidsfrist för väckande av talan,
- 66 § om förlängd tidsfrist för den som inte företräds av en arbetstagarorganisation, och
- 68 § om förlorad talerätt på grund av preskription.

Bevisbörda

11 § Om den som anser sig ha blivit utsatt för repressalier av arbetsgivaren som strider mot denna lag visar omständigheter som ger anledning att anta att så är fallet, är det arbetsgivaren som ska visa att sådana repressalier inte har vidtagits.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen (1977:1160)

Härigenom föreskrivs att i 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 a §²

Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Han ska utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. Åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ska tidsplaneras.

Arbetsgivaren ska i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Handlingsplaner ska därvid upprättas.

Arbetsgivaren ska vidare se till att det i hans verksamhet finns en på lämpligt sätt organiserad arbetsanpassnings- och rehabiliteringsverksamhet för fullgörande av de uppgifter som enligt denna lag och enligt 30 kap. socialförsäkringsbalken vilar på honom.

Arbetsgivaren ska även i den utsträckning verksamheten kräver det antingen se till att det finns rutiner för sådana interna larm som avses i lagen (201x:000) om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden eller vidta andra åtgärder som underlättar sådana larm.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

² Senaste lydelse 2010:1225.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 36 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 21 kap. 7 a §, och närmast före 21 kap. 7 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Arbetsstagare som slår larm

21 kap. 7 a §

Sekretess gäller för uppgift om en arbetsstagare som slagit larm enligt lagen (201x:000) om stärkt skydd för arbetsstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att arbetsstagaren lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

36 kap.

4 §³

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i

1. mål om kollektivavtal, och
2. mål om tillämpningen av
 - lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
 - lagen (1982:80) om anställningsskydd,
 - 6 kap. 7–12 §§ skollagen (2010:800),

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i

1. mål om kollektivavtal, och
2. mål om tillämpningen av
 - lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
 - lagen (1982:80) om anställningsskydd,
 - 6 kap. 7–12 §§ skollagen (2010:800),

³ Senaste lydelse 2011:743.

Bilaga 2

- 31–33 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning,
- 4–11 §§ lagen (1994:261) om fullmaktsanställning,
- 16 och 17 §§ föräldraledighetslagen (1995:584),
- 3–7 §§ lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, *eller*
- 2 och 5 kap. diskrimineringslagen (2008:567).

- 31–33 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning,
- 4–11 §§ lagen (1994:261) om fullmaktsanställning,
- 16 och 17 §§ föräldraledighetslagen (1995:584),
- 3–7 §§ lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning,
- 2 och 5 kap. diskrimineringslagen (2008:567), *eller*
- *lagen (201x:000) om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Remissyttranden över betänkandet har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Arbetsdomstolen, Nyköpings tingsrätt, Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Revisorsnämnden, Datainspektionen, Sida, Exportkreditnämnden, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsexportmyndigheten, Statens haverikommission, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Finansinspektionen, Skatteverket, Lotteriinspektionen, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Göteborgs universitet (Institutionen för journalistik, medier och kommunikation), Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsmiljöverket, Svenska ILO-kommittén, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco) (JUSEK och Sveriges Ingenjörer), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Bankinstitutens arbetsgivarorganisation, Finansförbundet, Svenska Journalistförbundet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Akademikerförbundet SSR, Vårdförbundet, Sveriges läkarförbund, Företagarförbundet, Arbetsgivarförbundet, KFO, Arbetsgivaralliansen, Idea – arbetsgivarförbundet för ideella organisationer, Regelrådet, Demensförbundet, Institutet mot mutor, Transparency International Sverige, FAR, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Offentliga Inköpare och Svensk exportkredit.

Följande instanser har inbjudits att yttra sig men avstått. Sveriges ambassad i Nairobi, Sveriges ambassad i Dar es Salaam, Sveriges ambassad i Bangkok, Almega, Bemanningsföretagen, Vårdföretagarna, Kommunala företagens samorganisation (KFS), Handikappförbunden, Lika Unika, Nätverket unga för tillgänglighet (NUFT), Pensionärernas riksorganisation (PRO) Sveriges pensionärsförbund (SPF), Föreningen Grävande Journalister, Utgivarna, Sveriges offentliga leverantörer och Swedfund.

Yttranden har också inkommit från Föreningen STOPP – mot kränkande särbehandling i arbetslivet m.fl. organisationer, Blueprint for Free Speech, Vision, Fackförbundet ST och en privatperson.