Regeringens proposition 2015/16:128

Ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

Prop. 2015/16:128

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 10 mars 2016

Stefan Löfven

Ylva Johansson
(Arbetsmarknadsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Arbetstagare som utsätts för en repressalie av sin arbetsgivare i strid med den lagen ska ha rätt till skadestånd. Även inhyrda som slår larm om allvarliga missförhållanden i inhyrarens verksamhet ska omfattas av repressalieskyddet. Förslaget innebär inte någon inskränkning av det skydd som kan gälla på annan grund. Det ger inte heller någon självständig rätt att slå larm. 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. Det ska vara tillräckligt med konkreta misstankar om sådana missförhållanden. Vid interna larm behöver inte några ytterligare krav vara uppfyllda för att skyddet mot repressalier ska inträda enligt förslaget. Detsamma föreslås gälla vid larm till den egna arbetstagarorganisationen. 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 han eller hon haft fog för påståendet om allvarliga missförhållanden. Som utgångspunkt ska arbetstagaren också först ha larmat internt utan att arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder. I vissa situationer ska det dock inte krävas att arbetstagaren först har slagit larm internt. Enligt förslaget ska lagens skydd mot repressalier inte gälla om en arbetstagare begår brott genom att slå larm.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut 4

2 Lagtext 5
- 2.1 Förslag till lag om särskilt skydd mot repressalier 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 mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden 9
- 4.1 Skyddet mot repressalier för arbetstagare som slår larm behöver förstärkas 9
- 4.2 En ny lag 16
- 4.3 Lagens tillämpningsområde 17
  - 4.3.1 Ett särskilt skydd mot repressalier vid sidan av befintligt skydd 17
  - 4.3.2 Ett skydd vid larm om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet 25
  - 4.3.3 Lagen ska gälla alla arbetstagare och alla arbetsgivare 28
  - 4.3.4 Även inhyrda ska omfattas 32
  - 4.3.5 Endast larm om allvarliga missförhållanden ska omfattas 35
- 4.4 Lagen ska vara tvingande till arbetstagarens fördel 47
- 4.5 Ett skydd mot repressalier på grund av larm enligt lagen 49
- 4.6 Interna larm 52
- 4.7 Larm till arbetstagarorganisation 55
- 4.8 Externa larm 59
  - 4.8.1 Larm till en myndighet eller genom offentliggörande av uppgifter 59
  - 4.8.2 Befogad anledning att slå larm externt 63
  - 4.8.3 Fog för påståendet om allvarliga missförhållanden 70
- 4.9 Skyddets innebörd är att arbetsgivaren blir skadeståndsskyldig 73
- 4.10 Det särskilda skyddet mot repressalier gäller inte vid brott 76
- 4.11 Rättegången 79
  - 4.11.1 Lagen om rättegången i arbetstvister ska tillämpas 79
  - 4.11.2 Preskription 80

4.11.3 Sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden ska gälla ... 81
4.11.4 En bevislättnad för arbetstagare ... 82
5 Ikraftträdande ... 84
6 Konsekvenser ... 84
6.1 Inledning ... 84
6.2 Berörda parter och processer ... 85
6.3 En ökning av antalet tvister kan förväntas på grund av den nya lagen ... 86
6.4 Konsekvenser för företagen ... 88
6.5 Konsekvenser för offentlig verksamhet ... 91
6.6 Konsekvenser för arbetstagare ... 91
6.7 Sveriges internationella åtaganden ... 92
6.8 Konsekvenser för arbets- och avtalsrätten samt meddelarskyddet ... 92
6.9 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 92
6.10 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ... 93
6.11 Övriga konsekvenser ... 93
6.12 Ikraftträdande och informationsinsatser ... 93
7 Författningskommentar ... 94
7.1 Förslaget till lag om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden ... 94
7.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ... 110
Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet (SOU 2014:31) ... 111
Bilaga 2 Betänkandets lagförslag ... 115
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanserna ... 120
Bilaga 4 Lagrådsremissens lagförslag ... 121
Bilaga 5 Lagrådets yttrande ... 125
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 mars 2016 ... 131

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som ger ett särskilt skydd mot repressalier 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 arbetstagaren genom larmet framför 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 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 arbetstagare har skydd enligt 4 § om arbetstagaren slår larm genom att vända sig till sin arbetstagarorganisation.

Externa larm

7 § En arbetstagare 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. arbetstagaren

a) först slagit larm internt enligt 5 § utan att arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder med anledning av larmet och i skälig utsträckning informerat arbetstagaren om i vilken omfattning åtgärder vidtagits, eller

b) av något annat skäl hade befogad anledning att slå larm externt, och

2. arbetstagaren hade fog för det påstående om allvarliga missförhållanden som larmet avser.

Undantag från skyddet vid brott

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 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.

Bevisbörda

10 § 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.

Rättegången

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

I sådana mål ska som arbetstagare 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 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.

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 deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, *eller*	– 3–7 §§ lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning,
– 2 och 5 kap. diskrimineringslagen (2008:567).	– 2 och 5 kap. diskrimineringslagen (2008:567), *eller*
	– lagen (2016:000) om särskilt skydd mot repressalier 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 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).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 21 januari 2016 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen behandlar Lagrådets synpunkter i avsnitt 4.3.1–4.3.2, 4.3.5, 4.8.1–4.8.2 och 4.10 samt i författningskommentaren.

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

4.1 Skyddet mot repressalier för arbetstagare som slår larm behöver förstärkas

Regeringens bedömning: Skyddet mot repressalier 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, Försvarsexportmyndigheten, 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*, *Arbetsgivarföreningen 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

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.

Att missförhållanden kommer fram och åtgärdas kan även vara av stort värde 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 riskerar att utsättas för repressalier.

Det finns en stark samsyn bland remissinstanserna om att det är viktigt att skydda arbetstagare som slår larm i förhållande till arbetsgivaren. Frågan blir då om det finns behov av att förstärka det skydd som gäller i dag.

Vissa områden där behovet av en förstärkning av skyddet framträder särskilt tydligt

Försvarsmakten, *Svenskt Näringsliv*, *Idea*, *Arbetsgivaralliansen*, *Arbetsgivarföreningen KFO* och *Företagarna* har 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 mot repressalier 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 missförhållanden 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, framför allt 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 arbets-

ledningsbeslut 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 den offentliga sektorn. 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 få sådan ersättning och utrymmet för sådant skadestånd torde i praktiken också vara relativt begränsat. I det avseendet finns det alltså, enligt regeringens mening, behov av en förstärkning av skyddet mot repressalier även för offentliganställda.

När det gäller arbetstagare i privat sektor är skyddet mot repressalier 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 honom eller henne för repressalier. Uppgiftslämnaren skyddas också av det s.k. källskyddet, som innebär att journalister, nyhetsbyråer m.fl. inte får röja anonyma uppgiftslämnares 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 behov av att förstärka skyddet mot repressalier. 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 medierna 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 meddelarsskyddet ska gälla även för anställda inom vissa enskilt bedrivna verksamheter som är offentligt finansierade (SOU 2013:79). Arbetet med att utarbeta en lagrådsremiss pågår för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen tillsatte i januari 2016 ytterligare en utredning om ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade (Ju 2016:01). I uppdraget ingår bl.a. att analysera vilka verksamheter som bör omfattas av ett stärkt meddelarskydd och hur dessa verksamheter ska avgränsas. Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2017. I betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) föreslås att offentlighetsprincipen ska införas hos huvudmän för fristående skolor. Betänkandet har remissbehandlats och ärendet bereds i Regeringskansliet. 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). På samma sätt som för offentliganställda är emellertid möjligheten att få skadestånd fortsatt begränsad även för arbetstagare i privat sektor som omfattas av meddelarskyddet i förhållande till sin arbetsgivare.

Det finns vissa kategorier av arbetstagare där behovet av en förstärkning av skyddet mot repressalier framträder särskilt starkt. Kvinnor och män med tidsbegränsade anställningar har en svagare ställning än tillsvidareanställda. Exempelvis görs det 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 mot repressalier 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.

Regeringens uppfattning är således att det finns ett behov av att förstärka skyddet mot repressalier för arbetstagare som slår larm.

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

Sverige har i det internationella samarbetet åtagit sig att skydda arbetstagare som slår larm om korruption och andra allvarliga missförhållanden. 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 jämställs. 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 missförhållanden (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.

Möjliga effekter av en förstärkning av skyddet

Regeringens uppfattning är sammanfattningsvis att arbetstagare som slår larm är skyddsvärda och att det befintliga skyddet inte är tillräckligt omfattande. Skyddet för arbetstagare som slår larm bör därför förstärkas.

En sådan förstärkning av skyddet mot repressalier för arbetstagare som slår larm kan förväntas få flera positiva effekter. En förstärkning av skyddet kan förväntas minska arbetsgivares benägenhet att vidta repressalier och bidra till att minska rädslan för repressalier hos arbetstagare som överväger att slå larm. Därigenom bör möjligheten för att missförhållanden kommer fram öka. En förstärkning av skyddet mot repressalier kan på sikt också leda till ett klimat på arbetsplatsen där det framstår som mer naturligt att säga till om eventuella missförhållanden. En sådan reglering kan också 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. Betydelsen av en sund intern kultur har framhållits av exempelvis *Konkurrensverket*.

En förstärkning av skyddet mot repressalier skulle emellertid också kunna tänkas få vissa negativa konsekvenser. En utvidgning av arbetstagares skydd mot repressalier skulle kunna inskränka arbetsgivarens arbetsledningsrätt och påverka i vilken utsträckning arbetsgivaren kan ställa krav på lojalitet från arbetstagarens sida. Offentliggörande av negativa uppgifter kan allvarligt skada ett företags goodwill, vilket skulle kunna påverka företagens konkurrenskraft negativt.

Regeringen är medveten om att det finns legitima intressen som en förstärkning av skyddet för visselblåsare i arbetslivet kan komma i konflikt med. Sådana andra legitima intressen måste därför beaktas vid den närmare utformningen av skyddet.

4.2 En ny lag

Regeringens förslag: Skyddet ska förstärkas genom 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 mot repressalier 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 mot repressalier 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 mot repressalier för arbetstagare som slår larm i anställningsskyddslagen.

Frågan om skydd mot repressalier för visselblåsare har också ett 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 en lämplig placering.

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 slå larm. Mot denna bakgrund anser regeringen att nya regler om skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm bör samlas i en ny lag.

4.3 Lagens tillämpningsområde

4.3.1 Ett särskilt skydd mot repressalier vid sidan av befintligt skydd

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

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens. Utredningen föreslår emellertid benämningen stärkt skydd. Utredningen föreslår 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 *Arbetsgivarföreningen 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 arbetsgivareorganisation* och *Företagarna* har synpunkter på lagens förhållande till lagen om skydd för företagshemligheter. *Bankinstitutens arbetsgivareorganisation, 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 mot repressalier för arbetstagare som slår larm, inte minst skyddet mot repressalier under pågående anställning, och att skyddet bör förstärkas 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 visselblåsare, 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 skulle det vara enklare för arbetstagare och arbetsgivare att förutse hur en viss situation ska bedömas om skyddet i stället var beroende av att ett mindre antal specifikt angivna kriterier är uppfyllda. Regeringens uppfattning är därför att skyddet mot repressalier

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 grundlagsreglerat. 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 visselblåsare ett skydd mot repressalier 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 emellertid vara att – utöver dessa andra regler – ge arbetstagare ett skydd mot repressalier 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, medier, arbetstagarorganisationer eller andra. Givetvis kan lagen inte begränsa den rätt som var och en har 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 medierna. 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 att arbetstagare i ökad utsträckning vågar slå larm. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att det i utredningens 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 konfliktsituationer 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 anställningsskyddslagen 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 visselblåsare 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 mot repressalier – 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 reglering. 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 arbetsgivareorganisation* 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. Företagarna, *Idea*, 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 mot repressalier 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.

Ett liknande resonemang kan föras i förhållande till möjligheten att låta lagen gå före avtalade tystnadsplikter. Som utredningen angett är avtals-

friheten 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 då skulle det krävas delvis andra överväganden. Detta talar enligt regeringens uppfattning mot att låta det skydd mot repressalier för visselblåsare 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 mot repressalier inte ska gälla om arbetstagaren begår brott genom att slå larm. Någon risk för motstridiga resultat blir det alltså inte fråga om i sådana fall.

Om det särskilda repressalieskyddet 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 ersättningsskyldig 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 arbetstagare ska skyddas mot repressalier av den nu föreslagna lagen endast vid larm om allvarliga missförhållanden och att utgångspunkten för vad som ska utgöra allvarliga missförhållanden ska vara brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden. Detta anknyter till det 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 i förhållande till vilket rättsläge skyddet är stärkt. *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. Det bör också klart framgå att det skydd lagen ska ge är ett skydd mot repressalier. På så sätt kan lagen göras tydligare och risken för missuppfattningar om förhållandet till annan lagstiftning minskas.

Den lagtekniska konstruktionen

I avsnitt 4.5 föreslår regeringen att lagen ska utformas som ett förbud för arbetsgivare att vidta repressalier mot arbetstagare som slår larm om vissa förutsättningar är uppfyllda. I avsnitt 4.9 föreslås att sanktionen vid arbetsgivares brott mot repressalieförbudet ska vara skadestånd. *Lagrådet* förordar i stället att en lösning övervägs där lagen utformas som en ren skadeståndsreglering och att dess rubrik ändras till t.ex. Lag om skadestånd till arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Genom en sådan reglering minskar enligt Lagrådet problemen med förhållandet till skydd på annan grund. Även om lagen utformas som en rent skadeståndsrättslig reglering skulle dock behovet av att klargöra förhållandet till annan rätt kvarstå enligt regeringens mening. Det hänger samman med att den rätt till skadestånd under vissa förutsättningar som lagen föreslås ge är avsedd att vara ett komplement till det skydd som finns i annan reglering. Den föreslagna lagen är alltså i många fall inte den enda grund en arbetstagare kan åberopa i förhållande till sin arbetsgivare. Det är viktigt att det är tydligt för såväl arbetstagare som arbetsgivare. Även det förhållandet att lagen inte är avsedd att reglera rätten att slå larm gör att det finns ett stort behov av att behandla förhållandet till annan reglering, bl.a. för att det ska vara möjligt att göra en rimlig avvägning av skyddets omfattning. Regeringen vill också framhålla att skadestånd är normalpåföljden inom arbetsrätten. Den

arbetsrättsliga regleringen är som utgångspunkt utformad som förbud eller påbud riktade till arbetsgivaren, men i de fall där arbetsgivaren bryter mot dessa är det i normalfallet skadestånd som blir påföljden. Även i de fall där det är möjligt att föra talan om ogiltighet av en uppsägning eller ett avskedande blir sanktionen skadestånd för det fall att en arbetsgivare inte rättar sig efter en dom där åtgärden ogiltigförklarats. En lag som är utformad som en ren skadeståndslag skulle därför avvika från hur den arbetsrättsliga regleringen är utformad i övrigt. Enligt regeringens mening talar alltså övervägande skäl för att behålla den lagtekniska konstruktion som föreslogs av utredningen och i lagrådsremissen. Samma argument gör sig enligt regeringens mening i stor utsträckning gällande i fråga om lagens rubrik. Som anförs ovan är benämningen ”särskilt skydd” avsedd att tydliggöra lagens förhållande till annan reglering. Enligt regeringen bör det därför framgå redan av lagens rubrik.

Lagrådet anför också att de föreslagna lagbestämmelserna är vaga och deras innebörd därmed svår att fastställa, vilket medför uppenbara risker för problem i rättstillämpningen. Den arbetstagare som uppfattar lagförslaget som en betydande förstärkning av skyddet mot repressalier kan, enligt Lagrådet, visa sig stå på osäker grund. Som anges ovan är dock inte avsikten att skapa ett heltäckande skydd mot arbetsgivares repressalier, utan att förstärka skyddet mot repressalier i vissa situationer. Naturligtvis finns det ett starkt intresse av att det är tydligt för såväl arbetstagare som arbetsgivare när det särskilda skyddet mot repressalier inträder. Regeringens bedömning är också, som framgår ovan, att den valda konstruktionen innebär en tydligare reglering än vad en kodifiering av gällande rätt hade inneburit. Samtidigt är det en komplex fråga där många olika intressen måste beaktas, och det är därför viktigt att det finns ett visst utrymme för bedömningar i det enskilda fallet.

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 mot repressalier. 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 är 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 mot repressalier 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 onödig 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.

Att skyddet mot repressalier bör gälla när någon slår larm bör också innebära att ett larm inte behöver vara avslutat för att skyddet ska kunna inträda. En arbetstagare som vid en inledande kontakt med exempelvis en representant för arbetsgivaren endast kortfattat anger vilken typ av missförhållande det är fråga om bör, enligt regeringens mening, redan inledningsvis kunna vara skyddad mot repressalier. Annars skulle en arbetsgivare kunna skrämma en arbetstagare från att lämna ytterligare information genom att vidta repressalier utan att det omfattas av den nu föreslagna lagens skydd.

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 uppgifterna om missförhållanden som lämnas är oriktiga. Någon avsikt att slå larm bör då inte anses finnas.

En naturlig avgränsning av tillämpningsområdet för en lag som ska ge ett särskilt skydd mot repressalier från arbetsgivaren är, enligt regeringens mening, att det bör röra sig om larm om förhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Som konstateras ovan används begreppet visselblåsare vanligtvis om en person inom en organisation som rapporterar eller slår larm om någon typ av missförhållanden inom organisationen, och i Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare anges att det ska vara fråga om information om fara eller skada för allmänintresset inom ramen för en arbetsrelaterad relation.

Att det bör krävas allvarliga missförhållanden återkommer regeringen till i avsnitt 4.3.5. Här behandlar regeringen vad som bör avses med att sådana förhållanden förekommer i en arbetsgivares verksamhet. De båda begreppen har emellertid ett nära samband.

Begreppet i arbetsgivarens verksamhet bör, för det första, rymma allt som förekommer inom ramen för själva verksamheten, det vill säga sådant som handlar om arbetsgivarens produktion, uppdrag, affärs- eller driftsförhållanden etc. Till arbetsgivarens verksamhet bör också räknas alla åtgärder med verksamhetsanknytning som vidtas av arbetsgivaren, företrädare för arbetsgivaren eller andra personer som deltar i verksamheten. Tillämpningen och efterlevnaden av bestämmelser av olika slag med närmare krav på verksamheten bör också anses vara förhållanden i arbetsgivares verksamhet. Även arbetsmiljöfrågor och frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare bör omfattas.

I avsnitt 4.3.5 föreslår regeringen att brott med fängelse i straffskalan ska kunna utgöra allvarliga missförhållanden i den föreslagna lagens mening. *Lagrådet* anser att det är oklart om och när den omständigheten att en anställd begår brott med fängelse i straffskalan utgör ett sådant missförhållande som avses i lagen. Om den omständigheten att arbetstagaren gör sig skyldig till brott har koppling till arbetsgivarens verksamhet på det sätt som framgår ovan, är det enligt regeringens mening tydligt att det bör anses att det ryms inom arbetsgivarens verksamhet. Även en koppling till arbetsgivarens verksamhet på annat sätt, t.ex. genom att ett brott begås i arbetsgivarens lokal eller på arbetstid, bör kunna omfattas. Ageranden som helt saknar samband med verksamheten bör däremot falla utanför. Det bör emellertid bli fråga om en bedömning i det enskilda fallet, och den bör göras med beaktande även av vilken typ av missförhållande det är fråga om.

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 offentliga 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 mot repressalier 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 framför allt 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 är avsikten självfallet inte att den föreslagna regleringen ska 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 mot repressalier för arbetstagare som slår larm. Som framhållits ovan kan det finnas ett allmänintresse av att missförhållanden avslöjas, oavsett om de förekommer i privat eller i 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 när det gäller 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 det som anförs ovan om intresset av att skydda arbetstagare mot repressalier och möjliggöra att missförhållanden kommer fram, oavsett hos vilken arbetsgivare de förekommer, bör det 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,
– tillhör arbetsgivarens familj,
– är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll,
– är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsanställning, eller
– 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 mot repressalier 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. Till skillnad från det grundlagsskyddade meddelarskyddet som gäller lämnande av vilka uppgifter som helst till vissa särskilt utpekade mottagare föreslås den nu aktuella regleringen förutsätta att uppgiftslämnandet gäller allvarliga missförhållanden, se avsnitt 4.3.5. Som framgår ovan är regeringens utgångspunkt att arbetstagare som slår larm om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet är skyddsvärda mot bakgrund av att det är viktigt att missförhållanden kommer fram. 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. Arbetsgivarens starka intresse av lojalitet bör således få ge vika för dessa motstående intressen. Inte heller de associations- och skadeståndsrättsliga aspekterna 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 mot repressalier.

När övriga kategorier av arbetstagare som undantagits från anställningsskyddslagens tillämpningsområde upptäcker missförhållanden kan det finnas ett lika starkt allmänintresse av att uppgifterna kommer fram. Det saknas tillräckliga skäl att undanta dem från lagens tillämpningsområde. Det särskilda skyddet mot repressalier 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 jämställas 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 överväger emellertid 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 läkarförbund, 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 mot repressalier. 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 konstaterar är en sådan ordning inte oproblematisk.

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 mot repressalier vid visselblåsning 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 de 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 visselblåsaren 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 mot repressalier.

Inhyrda bör jämställas med arbetstagare hos inhyraren

Som utredningen angett skulle ett sätt att förstärka skyddet mot repressalier för inhyrda arbetstagare vara 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 jämställs 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 jämställer 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. Dessutom skulle den riskera att ingripa i avtalsförhållandet mellan uthyraren och inhyraren.

Som anges ovan anser regeringen emellertid att det är angeläget att ett särskilt skydd mot repressalier införs även för inhyrda arbetstagare. Ett sådant skydd kan enligt regeringens mening bäst åstadkommas genom att inhyrda jämställs med arbetstagare i förhållande till inhyraren. Inhyrda bör därför ges ett skydd mot repressalier 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 framför allt 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 jämställa 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 mot repressalier 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 anställningsskyddslagen. 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 mot repressalier 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.

Inhyrda har alltså, enligt regeringens uppfattning, en ställning som i stor utsträckning är jämförbar med arbetstagares, 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 deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och praktikanter som inte är arbetstagare 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 mot repressalier ska endast gälla vid larm om allvarliga missförhållanden.

Med allvarliga missförhållanden ska avses brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden. Det ska vara tillräckligt att arbetstagaren genom larmet framför konkreta misstankar om sådana allvarliga missförhållanden.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen definierar dock 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 överträdelser 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

Bara larm om allvarliga missförhållanden ska omfattas

En central fråga vid utformningen av en reglering om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm är vilka förhållanden som arbetstagaren ska kunna slå larm om för att omfattas av det särskilda skyddet.

Som anges i avsnitt 4.1 är regeringens utgångspunkt att det finns ett allmänintresse av att missförhållanden inom företag, organisationer och myndigheter kommer fram och kan åtgärdas. Det är mot den bakgrunden som arbetstagare som slår larm om sådana missförhållanden är särskilt skyddsvärda. Allmänintresset är något som tillmäts stor betydelse för vilka avslöjanden som skyddas enligt flera internationella rättsakter som behandlar skydd för visselblåsare och rättsakter som är avsedda att motverka t.ex. korruption. Enligt Europadomstolens praxis om skyddet för yttrandefriheten är allmänintresset ett viktigt kriterium vid bedömningen av om en arbetstagare som slagit larm skyddas av Europakonventionen. Utrymmet att inskränka yttrandefriheten vid 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 (eng. 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 åtminstone 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.

När det gäller svenska förhållanden har Arbetsdomstolen i flera mål om skiljande från anställningen prövat frågan om vilka förhållanden en arbetstagare kan slå larm om inom ramen för arbetstagarens kritikrätt. Ju allvarligare missförhållanden det rör sig om desto större utrymme har arbetstagaren att slå larm enligt Arbetsdomstolens praxis.

Ju allvarligare missförhållanden det är fråga om desto större är enligt regeringens mening också allmänintresset av att missförhållandena ska komma fram. Det innebär att behovet av ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm, vid en bedömning utifrån allmänintresset av att missförhållanden kommer fram, huvudsakligen gör sig gällande i fråga om allvarliga missförhållanden. Detta talar enligt regeringen för att en reglering som är avsedd att förstärka skyddet mot repressalier för arbetstagare som slår larm bör ta sikte på larm om allvarliga missförhållanden. Det skulle också ligga i linje med det som gäller enligt de internationella rättsakterna på området, eftersom dessa i stor utsträckning handlar om allvarligare missförhållanden som korruption och kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter.

En avgränsning till allvarliga missförhållanden är också en rimlig och lämplig avvägning utifrån behovet av att beakta även andra skyddsvärda intressen. Även om visselblåsning kan innebära att uppgifter om risker i en verksamhet kommer fram och att skador på verksamheten 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 utpekas 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 mot repressalier 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 ytterligare skäl för att ett särskilt skydd mot repressalier bör vara begränsat till larm om 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 vara tvistedrivande i en omfattning som enligt regeringens mening inte kan motiveras utifrån arbetstagarens behov av ett särskilt skydd mot repressalier i sådana situationer. I synnerhet gäller detta om arbetstagare, som föreslås nedan (se avsnitt 4.9 och 4.11.4), dessutom ges en särskild skadeståndsgrund med en bevislättnad 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 det nu anförda talar enligt regeringens mening för att det bör ställas krav på att det ska handla om missförhållanden av mer allvarlig karaktär.

Av intresse är också vad som gäller enligt lagen om skydd för företagshemligheter. Den som genom ett larm avslöjar företagshemligheter riskerar att ställas till svars enligt den lagen. Det är emellertid bara obehöriga angrepp på företagshemligheter som omfattas. Ett exempel på vad som inte betraktas som ett obehörigt angrepp 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 vara ett annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse. Det kan alltså vara tillåtet att avslöja företagshemligheter under förutsättning att det görs för att brott på vilket fängelse kan följa eller något som är ett annat allvarligt missförhållande ska kunna komma fram. Även detta talar enligt regeringens mening för att det är lämpligt att avgränsa det särskilda skyddet mot repressalier till allvarliga missförhållanden.

Att det särskilda skyddet mot repressalier bör ta sikte på allvarliga missförhållanden ligger också i linje med regeringens utgångspunkt att vissa moment i bedömningen ska kvalificeras på ett sådant sätt att relativt höga krav ställs för att särskilt skydd ska inträda, för att andra moment ska kunna lämnas utanför prövningen i syfte att göra regleringen tydligare, se avsnitt 4.3.1. Som anges där måste också innehållet i gällande rätt i tillräcklig utsträckning beaktas vid utformningen av lagförslaget.

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 mot repressalier. 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 repressalieskydd 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 det som gäller på rättsområdet enligt Arbetsdomstolens praxis. Även *Lagrådet* ifrågasätter om en avgränsning till allvarliga missförhållanden är ändamålsenlig eftersom en arbetstagare som påtalar faktiska missförhållanden i verksamheten kan förtjäna skydd även om missförhållandena inte kan betecknas som allvarliga. Lagrådet anser å andra sidan att kravet på att missförhållandena ska vara allvarliga framstår som uttunnat.

Även om regeringen instämmer i att det kan vara viktigt att uppmärksamma alla typer av missförhållanden är det, som anförs ovan, 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 mot repressalier också bidra till ett klimat på arbetsplatsen där det blir mer naturligt att larma om missförhållanden. Det bör få en positiv effekt även i förhållande till larm om mindre allvarliga missförhållanden. Det kan i sammanhanget återigen påpekas att det särskilda skyddet mot repressalier ska gälla parallellt med annat skydd och är avsett att vara en förstärkning av skyddet i vissa situationer. Att bara allvarliga missförhållanden bör omfattas av den särskilda skyddsreglering som nu föreslås innebär inte heller motsatsvis att det är tillåtet med repressalier vid larm om mindre allvarliga missförhållanden. En avgränsning av det särskilda skyddet till allvarliga missförhållanden skulle givetvis inte beröva arbetstagare exempelvis den kritikrätt som arbetstagare har enligt Arbetsdomstolens praxis och den tryck- och yttrandefrihet som följer av grundlagarna och Europakonventionen. Som framgår av avsnitt 4.3.1 föreslår regeringen att det ska förtydligas att det skydd som kan gälla enligt annan reglering inte inskränks.

Regeringens uppfattning är alltså att ett krav på allvarliga missförhållanden utgör en rimlig avvägning mellan å ena sidan allmänintresset av att missförhållanden kommer fram och arbetstagares behov av ett skydd och å andra sidan andra skyddsvärda intressen.

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 emellertid framhålla att om lagen i stället skulle gälla missförhållanden, utan något krav på att de ska vara allvarliga, skulle ändå en bedömning behöva göras av om de förhållanden en arbetstagare överväger att slå larm om skulle falla in under den definitionen. Det är naturligtvis av avgörande betydelse för att lagen ska få avsedd effekt att skyddet inte blir för snävt, eftersom syftet med lagen är att förstärka skyddet för arbetstagare som slår larm. Vad som bör avses

med begreppet allvarliga missförhållanden behandlar regeringen i det följande.

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

Regeringen anser att den nivå på missförhållanden som framgår av lagen om skydd för företagshemligheter är en lämplig utgångspunkt för vad som bör anses vara allvarliga missförhållanden i den föreslagna lagens mening. Med allvarliga missförhållanden bör därför för det första avses brottsliga gärningar med fängelse i straffskalan. Det skulle enligt regeringens uppfattning innebära att ett stort antal förfaranden som typiskt sett kan uppfattas som allvarliga missförhållanden i en arbetsgivares verksamhet skulle komma att omfattas. Det gäller t.ex. olika typer av ekonomisk brottslighet, exempelvis bedrägeri, förskingring och trolöshet mot huvudman, olika typer av korrupta gärningar, exempelvis givande och tagande av muta, och miljöbrott.

Lagrådet har anfört att fängelse förekommer i straffskalan för ett stort antal brott, varav många inte omedelbart låter sig beskrivas med uttrycket allvarliga missförhållanden. När det är fråga om gärningar där lagstiftaren har ansett det befogat att i straffskalan föreskriva en påföljd som innebär frihetsberövande, anser regeringen emellertid att det typiskt sett måste anses finnas ett allmänintresse av att sådana handlingar som förekommer i en arbetsgivarens verksamhet kan komma fram. Tillämpningsområdet avgränsas också av att det ska vara fråga om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.

Lagrådet påpekar vidare att det inte behöver vara sannolikt att gärningen skulle resultera i ett fängelsestraff. Enligt regeringens mening vore det för mycket att kräva att en enskild arbetstagare ska kunna göra en bedömning av om det är sannolikt att en gärning skulle resultera i ett fängelsestraff. Det förefaller inte heller ha varit utredningens avsikt.

Lagrådet anför också att uttrycket missförhållanden i vanligt språkbruk närmast torde avse omständigheter med någon varaktighet. Regeringen konstaterar dock att uttrycket missförhållande ibland även används för enstaka händelser, exempelvis när det gäller lex Sarah, se 14 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453), och anser inte att detta riskerar att medföra någon risk för missförstånd.

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 uppräkning 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 för att tillämpningsområdet bör begränsas, bl.a. hänsyn till den skada som kan uppkomma för en arbetsgivare eller en person som utpekas som ansvarig för vissa missförhållanden. Det är därför inte lämpligt att låta samtliga brott omfattas av begreppet allvarliga missförhållanden.

Om i stället endast brott med fängelse i straffskalan skulle omfattas, skulle alltså brott som saknar fängelse i straffskalan falla utanför definitionen. 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 uppräkning 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, i likhet med vad *Förvaltningsrätten i Malmö* framhållit och vad regeringen anför ovan, 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 i arbetsgivarens verksamhet bör vara brott med fängelse i straffskalan. Regeringen anser däremot att bedömningen av vad som är allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet kan förenklas på annat sätt i förhållande till utredningens förslag, se vidare nedan.

Andra allvarliga missförhållanden ska också omfattas

Även larm om andra allvarliga missförhållanden bör kunna skyddas. Det finns många sådana vars avslöjande det kan finnas ett allmänintresse av utan att det är fråga om ett brott med fängelse i straffskalan. Så kan t.ex. vara fallet i situationer då något 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, det vill säga förekomsten i arbetsgivarens verksamhet, vara jämförbar med förfaranden som utgör brott med fängelse i straffskalan. Detta bör enligt regeringens uppfattning uttryckas genom att det ska vara fråga om förhållanden som är jämförliga med sådana brott. I likhet med vad *Lagrådet* påpekar avses med detta något mer än att förhållandena ska

kunna jämföras med brott. Regeringen konstaterar att detta sätt att använda begreppet är vanligt förekommande, jfr exempelvis 1 § anställningsskyddslagen och 6, 34 och 41 §§ i medbestämmandelagen.

Lagrådet anför att förutsättningarna för att bedöma ett beteende som jämförligt med brott när lagstiftaren har avstått från kriminalisering eller någon annan sanktion måste vara begränsade.

För att ett förfarande som inte är straffbelagt ska kunna anses som ett allvarligt missförhållande bör det, enligt regeringens mening, vara fråga om så kvalificerade överträdelser av gällande normer och föreskrifter eller så stora brister i övrigt i arbetsgivarens verksamhet att missförhållandet objektivt kan betraktas som allvarligt. 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 mot repressalier. 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.

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. Sanktionsavgifter används i hög utsträckning även på finansmarknads- och revisionsområdet.

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. *Lagrådet* menar att det är förenat med betydande svårigheter att konstatera vad som är grovt stötande för en stor majoritet av allmänheten.

Enligt regeringens mening bör emellertid gravt oetiska förhållanden kunna utgöra allvarliga missförhållanden i den föreslagna lagens mening. Regeringens uppfattning är att det kan förekomma fall där det är så tydligt att det skulle framstå som stötande om en arbetstagare inte kunde

omfattas av det särskilda skyddet mot repressalier. I sammanhanget kan påpekas att i Europadomstolens praxis anses allmänintresset vara stort när det gäller exempelvis grym och oetisk djurhållning och oetiska anställningsförhållanden. Alla ageranden bör dock inte vara att anse som allvarliga missförhållanden redan på den grunden att de kan uppfattas som oetiska.

Vid bedömningen av om det är fråga om ett annat allvarligt missförhållande 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 skulle kunna innebära en underlåtenhet att följa gällande föreskrifter, skulle kunna medföra allvarliga risker för liv och hälsa och skulle också kunna betraktas som gravt oetiskt.

Det är tillräckligt att arbetstagaren genom larmet framför konkreta misstankar om allvarliga missförhållanden

Larm om allvarliga missförhållanden kan tänkas se ut på många olika sätt. Frågan blir därför vad som bör krävas för att ett larm ska anses avse sådana missförhållanden.

För att lagen ska vara tillämplig bör det som utgångspunkt inte krävas att de allvarliga missförhållanden som larmet avser verkligen har inträffat. När det gäller att avgöra om det är fråga om ett larm om så pass kvalificerade förhållanden att det faller inom lagens tillämpningsområde, bör det inte heller krävas arbetstagaren har ett visst kunskapsunderlag om de aktuella förhållandena. Enligt regeringen bör i stället bedömningen av om det är fråga om allvarliga missförhållanden utgå från arbetstagarens påståenden. I vilken utsträckning det bör krävas att arbetstagaren har ett visst kunskapsunderlag för det påstående om allvarliga missförhållanden som framförs vid de olika typer av larm som omfattas av förslaget överväger regeringen i avsnitt 4.6 om interna larm, avsnitt 4.7 om larm till arbetstagarorganisation och avsnitt 4.8 om externa larm.

Det särskilda skyddet mot repressalier 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 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. Fall där arbetstagaren själv rubricerar något som ett visst brott bör emellertid också 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. Eftersom en arbetstagare som slår larm inte kan förväntas ha några

särskilda kunskaper om straffrätt, bör det dock 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 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 att bedömningen ska utgå från arbetstagarens påståenden. Då 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 därför som onödigt komplicerat. Att förslaget är komplicerat är också något som har framhållits av många remissinstanser. Regeringen är visserligen medveten om att definitionen av allvarliga missförhållanden som brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden kan uppfattas som komplicerad. Regeringen anser emellertid att vad som ska krävas för att ett larm ska avse allvarliga missförhållanden bör formuleras på ett enklare sätt än vad utredningen föreslår.

Regeringen instämmer emellertid med det som utredningen anfört om att alltför allmänna påståenden som innebär att brott kan ha begåtts inte bör anses utgöra larm om brottsliga förfaranden. Det bör dock vara tillräckligt att arbetstagaren genom larmet framför konkreta misstankar om brott med fängelse i straffskalan eller något annat allvarligt missförhållande. Detta skulle 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 mot repressalier, samtidigt som vaga påståenden exempelvis om att brott kan ha begåtts faller utanför. På så sätt skulle det också bli tydligare att bedömningen av om det är fråga om ett larm om allvarliga missförhållanden ska utgå från arbetstagarens påståenden.

Lagrådet anför att det i vissa avseenden är oklart vad som avses med konkreta misstankar. Enligt Lagrådet framgår det inte av lagtexten att det är tillräckligt att en arbetstagare gör ett så kallat blankt påstående om att ett visst brott har begåtts eller att han eller hon misstänker att så är fallet för att kravet på konkreta misstankar ska vara uppfyllt, och att det alltså ska gälla även om arbetstagaren inte grundar sitt påstående på några faktiska förhållanden eller konkreta omständigheter. Regeringen vill återigen förtydliga att det här inte är fråga om ett beviskrav, utan att kravet på konkret misstanke i stället är hänförligt till arbetstagarens påstående med ett krav på en viss tydlighet.

Enligt regeringens mening bör detta förtydligas genom att det i lagtexten anges att det är tillräckligt att arbetstagaren framför misstankar

om allvarliga missförhållanden. Med att misstankar framförs avses alltså inte att det ska vara fråga om ett antal omständigheter som tillsammans innebär att en viss misstankegrad uppnås, utan i stället att arbetstagaren ska påstå att det finns misstankar om ett visst förhållande eller förfarande som utgör allvarliga missförhållanden. Om arbetstagaren i stället påstår att det är fråga om ett visst allvarligt missförhållande, och inte bara att han eller hon misstänker att så är fallet, så omfattas även det. Avsikten med formuleringen är alltså att klargöra hur en arbetstagare behöver uttrycka sig för att det ska vara fråga om ett larm om allvarliga missförhållanden. Med att det är tillräckligt att arbetstagaren framför konkreta misstankar avses alltså för det första att bedömningen av vad som utgör ett larm om allvarliga missförhållanden ska utgå från arbetstagarens påståenden. Det betyder också att det är tillräckligt att arbetstagaren uttrycker misstankar om missförhållanden, men att arbetstagarens påstående måste vara så konkret att det är möjligt att avgöra om larmet avser ett allvarligt missförhållande i den föreslagna lagens mening.

Regeringen vill i sammanhanget också framhålla följande. Att den nu behandlade bedömningen bör utgå från arbetstagarens påståenden hänger samman med att det bör vara så enkelt som möjligt, inte minst för arbetsgivaren, att avgöra om det är fråga om ett larm om allvarliga missförhållanden. Av betydelse är också att skyddet mot repressalier föreslås gälla arbetstagare som slår larm, vilket innebär att larmet inte behöver vara avslutat för att skyddet ska kunna inträda, se avsnitt 4.3.2. Där anges att en arbetstagare som vid en inledande kontakt med exempelvis en representant för arbetsgivaren endast kortfattat anger vilken typ av missförhållande det är fråga om redan då bör vara skyddad mot repressalier. I annat fall skulle en arbetsgivare kunna skrämma en arbetstagare från att lämna ytterligare information genom att vidta repressalier, utan att det omfattas av den nu föreslagna lagens skydd mot repressalier.

Regeringens avsikt är emellertid inte att det helt utan förbehåll ska vara möjligt att utan någon särskild kunskap om ett visst förhållande komma med grundlösa påståenden och ändå omfattas av lagens skydd. Det är enligt regeringens mening inte heller fallet eftersom den nu behandlade frågeställningen måste ses tillsammans med övriga krav som uppställs för att lagens skydd mot repressalier ska inträda.

I avsnitt 4.3.2 föreslås att i själva begreppet slå larm ska ligga att det krävs en avsikt att uppmärksamma någon på ett förhållande som kan uppfattas som ett missförhållande. Bedömningen av om arbetstagaren slår larm får avgöras i det enskilda fallet. Arbetstagarens påtalande av missförhållanden bör inte anses falla under begreppet slå larm om arbetstagaren uppenbart inser att de uppgifter om allvarliga missförhållanden som lämnas är oriktiga. I sammanhanget kan det också påpekas att det kan utgöra grund för jämkning av skadeståndet om arbetstagaren slår larm med syfte att tillfoga arbetsgivaren skada, eller om larmet sker på ett sätt som tillfogar arbetsgivaren onödig skada.

När det gäller frågan om vilket kunskapsunderlag som bör krävas vid de olika typerna av larm vill regeringen redan här framhålla att regeringen inte föreslår att något sådant krav ska ställas när det gäller interna larm eller larm till en arbetstagarorganisation, se avsnitt 4.6 och

4.7. Det beror bl.a. på att risken för skada på arbetsgivarens verksamhet framstår som mer begränsad än vid externa larm. När det gäller externa larm föreslås däremot att arbetstagaren ska ha fog för det påstående om allvarliga missförhållanden som framförs genom larmet, se avsnitt 4.8.3. Vid ett externt larm ska arbetstagaren också som utgångspunkt först ha larmat internt utan att arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder med anledning av larmet. Av betydelse i det här sammanhanget är det som anförs i avsnitt 4.8.2, nämligen att bedömningen av om arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder måste göras bland annat med beaktande av vilken information arbetsgivaren fått genom larmet. Om larmet endast innehåller mycket knapphändig information kan det som en konsekvens av det inte ställas några höga krav på vilka åtgärder arbetsgivaren ska vidta för att de ska anses skäliga. Regeringens uppfattning är också att om ett påstående inte underbyggs med någon ytterligare information, kan det i många fall inte förväntas innebära någon större skada för arbetsgivaren.

Lagrådet påpekar också att den som påstår att någon annan gjort sig skyldig till brott eller lämnar påståenden om någon annan om sådant som beskrivs som allvarliga missförhållanden själv kan riskera straffansvar enligt 5 kap. 1 och 16 kap. 15 §§ brottsbalken. Som framgår av avsnitt 4.10 föreslår regeringen att arbetstagare som begår brott genom att slå larm ska undantas från lagens tillämpningsområde. Enligt regeringens mening är därför risken för att lagen skulle uppfattas som att det är i sin ordning att begå sådana handlingar liten. Undantaget som avser brottsliga gärningar innebär också att utrymmet för att arbetstagare ska skyddas av den föreslagna lagen vid helt grundlösa påståenden begränsas. För uppgifter som kan utgöra förtal enligt 5 kap. 1 § brottsbalken, som t.ex. att påstå att en utpekad person har gjort sig skyldig till ett brott, kommer arbetstagaren alltså att ha skydd enligt lagen endast om uppgiften varit sann eller det funnits skälig grund för den.

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 att larmet ska avse allvarliga missförhållanden inte sänks, och framhåller att det är lika viktigt att

kravet upprätthålls för interna larm som för externa larm. *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 mot repressalier 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 mot repressalier 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 mot repressalier 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 arbetstagarorganisation.

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 läkarförbund*, *Jusek*, *Sveriges Ingenjörer*, *Försvarsmakten* 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 vara ett skydd mot repressalier 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* m.fl. 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 starka samhällsintresset av att missförhållanden på en arbetsplats uppmärksammas och åtgärdas. Enligt regeringens mening bör en arbetstagare kunna känna sig säker på att vara tillförsäkrad åtminstone 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 mot repressalier 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, Diskrimineringsombudsmannen, 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?

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, fråntagande av arbetsuppgifter, orimligt hög arbetsbelastning, uteblivna löneökningar, försämrade förmåner, andra negativa förändringar av anställningsförhållandena, trakasserier, oberättigat dåliga vitsord, tillrättavisande utskällningar och utfrysning på arbetsplatsen. För en arbetstagare som inte har en tillsvidareanställning kan det utifrån omständigheterna vara en repressalie att arbetstagaren inte

får förlängd anställning. Även hot om repressalier bör kunna vara 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 vara 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 av avsnitt 4.1 är emellertid regeringens uppfattning att arbetstagare som slår larm är skyddsvärda, och att behovet av en förstärkning av skyddet framträder särskilt tydligt när det gäller mindre ingripande åtgärder. 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 riskera att motverka möjligheten att allvarliga missförhållanden kommer fram. En sådan inskränkning skulle framför allt i alltför stor utsträckning motverka syftet med lagstiftningen, nämligen att förstärka skyddet för arbetstagare som slår larm. En vidsträckt tolkning av vad som kan utgöra repressalier ligger också i linje med internationell rätt.

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 ogrundad.

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 sanktionen vid arbetsgivares brott mot repressalieförbudet bör vara skadestånd 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 skulle vara att ange att det är tillräckligt att åtgärden har samband med det förhållandet att arbetstagaren slagit larm. Det överensstämmer med det 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 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 mot repressalier enligt lagen om arbetstagaren slår larm 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. Enligt utredningens förslag avses med interna rutiner endast arbetsgivarens interna rutiner.

Remissinstanserna: *Statskontoret* och *Nyköpings tingsrätt* tillstyrker förslaget. *Fackförbundet ST* ställer sig positiv till förslaget och *Försvarsmakten* 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.

Särskilt skydd mot repressalier 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 mot repressalier utan att några ytterligare krav ska vara uppfyllda, exempelvis i fråga om arbetstagarens kunskapsunderlag.

Svenskt Näringsliv och *Företagarna* invänder att det skulle få till följd att även arbetstagare som framför ogrundade larm skulle vara skyddade mot repressalier, 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 slår larm om missförhållanden har ett kunskapsunderlag som når upp till en viss nivå.

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 en repressalie är, skulle ha en tvistedrivande effekt. Som framgår av avsnitt 4.3.5 föreslår regeringen att det vid samtliga typer av larm, alltså även interna larm, ska vara fråga om allvarliga missförhållanden för att skyddet mot repressalier 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 mot repressalier 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 mot repressalier bör det alltså endast krävas att det rör sig om ett larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.

Det bör understrykas att det särskilda skyddet mot repressalier vid interna larm inte innebär att arbetstagares befintliga möjligheter att påtala förhållanden internt begränsas i något avseende. Även om förutsättningarna för särskilt skydd mot repressalier inte är uppfyllda, t.ex. när 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 kunna röra sig om någon i den krets som i avsnitt 4.5 föreslås kunna likställas med arbetsgivaren vid tillämpning av repressalieförbudet, det vill säga någon som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör arbetstagaren. Det bör dock räcka att det är fråga om en person i verksamheten som har möjlighet att påverka eller besluta i den fråga som larmet rör. 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.

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, framför allt 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 mot repressalier 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 läkarförbund, 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 mot repressalier när de slår larm till sin arbetstagarorganisation. En sådan förstärkning är angelägen enligt regeringens mening.

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 mot repressalier som gäller vid sidan av redan befintligt skydd. Att det skyddet i viss utsträckning skulle komma att överlappa 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 mot repressalier 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 mot repressalier 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 deras medlemmar. Detsamma gäller i fråga om arbetstagarorganisationernas möjligheter att agera. Man kan dock tänka sig flera olika situationer där arbetstagarorganisationerna kan spela en viktig roll. Inte minst på grund av reglerna om fackligt inflytande i medbestämmandelagen har arbetstagarorganisationerna 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 för 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 mot repressalier 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 är 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 som arbetstagarorganisationer i dag hanterar information från medlemmar på bör alltså inte behöva ändras därför att arbetstagare får ett särskilt skydd mot repressalier 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 mot repressalier enligt lagen. En sådan ordning skulle motsvara det som föreslås gälla för interna larm. För att en arbetstagare ska få ett särskilt skydd mot repressalier bör det därför endast krävas att det rör sig om ett larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.

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 föreslår emellertid inte 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 det är ett väsentligt element för att kunna upprätthålla en sund förvaltningskultur att anställda, efter att först ha slagit larm internt, ska kunna rapportera externt om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet utan risk för repressalier. *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 jämställas 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 rapporteringsskyldighet.

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 medierna 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 mot repressalier för visselblåsare är att allvarliga missförhållanden ska komma fram och åtgärdas. Något särskilt skydd mot repressalier 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 miljörörelser, 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 bloggar eller andra sociala medier, får det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet bedömas om uppgiften lämnas på ett sätt som innebär ett offentliggörande eller åtminstone kan anses ägnat att leda till att uppgiften kommer till allmän kännedom. Om så inte är fallet bör arbetstagaren inte ges något särskilt skydd mot repressalier.

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 i fråga om detta, eftersom det inte är fråga om att utvidga det meddelarskydd som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Som framgår ovan föreslår regeringen emellertid att det ska förtydligas att det är fråga om ett särskilt skydd mot repressalier 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 det finns någon sådan. Det kan i sammanhanget nämnas att folkvalda församlingar inte är myndigheter. Larm till sådana bör dock i allmänhet omfattas av den föreslagna lagens skydd mot repressalier, eftersom sådana larm många gånger får anses vara ägnade att leda till att uppgiften offentliggörs på det sätt som anges ovan.

Remissinstanserna har emellertid lämnat 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 en myndighet bör jämställas med interna larm och att därför åtminstone inga ytterligare krav bör ställas 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. Även *Lagrådet* ifrågasätter om det är en lämplig ordning att den arbetstagare som vänder sig till polis med anledning av misstanke om brott eller till en tillsynsmyndighet ska ha slagit larm internt eller haft befogad anledning att omedelbart slå larm externt.

Enligt Arbetsdomstolens praxis kan dock en anmälan till en myndighet göras 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 jämställer larm till myndighet med interna larm skulle därför, enligt regeringens mening, i alltför 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 mot repressalier vid larm till en myndighet. Den arbetstagare som slår larm genom att vända sig till en myndighet bör därför ges särskilt skydd mot repressalier 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 *Lärarförbundet* 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 Lärarförbundet. 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 som 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 företagshemligheter 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 mot repressalier vid externa larm ska vara att arbetstagaren först har slagit larm internt utan att arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder med anledning av larmet och i skälig utsträckning informerat arbetstagaren om i vilken omfattning åtgärder vidtagits, eller att arbetstagaren av något annat skäl haft befogad anledning att slå larm externt.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Förslaget att arbetsgivaren i skälig utsträckning ska informera

arbetsagaren om i vilken omfattning åtgärder vidtagits har inte någon motsvarighet i utredningen.

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. *Lärarförbundet* 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 motverkar yttrandefriheten. *Akademikerförbundet SSR* anser att förslaget är rimligt men efterfrågar tydliga och vägledande exempel på hur de svåra begreppen skäliga 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 skäliga 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 görs 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 vända sig externt utan att det kommer i konflikt med lojalitetsplikten.

De frågor som behandlas här påverkar inte 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 mot repressalier 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 problematiskt.

Enligt regeringen skulle dock en ordning där arbetstagare ges ett särskilt skydd mot repressalier vid externa larm, trots att arbetstagaren utan svårigheter kunnat vända sig till arbetsgivaren först, i alltför hög grad avvika från gällande rätt. Det beror på att det får anses vara en grundläggande del i den lojalitetsplikt som arbetstagare är bundna av att arbetstagaren när det är möjligt och rimligt först vänder sig till arbetsgivaren med uppgifter om missförhållanden i verksamheten. Det är enligt regeringens mening rimligt att även en ny reglering om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm i detta avseende beaktar denna grundläggande lojalitetsprincip.

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 visselblåsarsystem 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.

Som *Lagrådet* konstaterar innebär förslaget att en arbetstagare som slår larm till sin arbetstagarorganisation inte ges samma rätt till skadestånd vid ett efterföljande externt larm som den som slagit larm internt. 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, se avslutningsvis i detta avsnitt under rubriken Fall då externa larm kan vara befogade utan att föregås av ett internt larm.

Vidtar arbetsgivaren skäliga åtgärder med anledning av det interna larmet och informerar arbetstagaren?

Enligt Arbetsdomstolens praxis är det alltså av betydelse att arbetstagaren genom kontakter med arbetsgivaren försöker få rättelse till stånd. För att rättelse ska kunna uppnås vid interna larm krävs det att arbetsgivaren vidtar åtgärder för att förbättra förhållandena (se bl.a. AD 1997 nr 57). Om arbetsgivaren på ett seriöst sätt vidtar åtgärder för att komma till rätta med missförhållandena sedan saken påtalats av arbetstagaren, finns det mindre anledning för arbetstagaren att vända sig externt med uppgifterna. Ett externt larm i en sådan situation är därför 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 mot repressalier om han eller hon också vänder sig externt med uppgifterna.

Vidtar arbetsgivaren däremot inte skäliga åtgärder med anledning av det interna larmet finns det risk för att det påtalade missförhållandet inte rättas till. Det finns då ett allmänintresse av 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 mot repressalier vid externa larm.

Arbetsgivaren bör också, i den utsträckning som är skäligt, informera arbetstagaren om i vilken omfattning åtgärder vidtagits. Annars skulle arbetstagaren inte ha möjlighet att avgöra om han eller hon är skyddad vid ett efterföljande externt larm. Detta påpekas av *Lagrådet* och flera remissinstanser.

För att det särskilda skyddet mot repressalier ska inträda bör det därför, som utgångspunkt, krävas dels att arbetstagaren slagit larm internt, dels att arbetsgivaren inte agerat på larmet genom att vidta skäliga åtgärder. Även om arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder men inte informerat arbetstagaren om det bör arbetstagaren kunna vara skyddad. 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 kunna krävas att arbetsgivaren vidtar dessa. Ibland kan det vara befogat att ställa högre krav på arbetsgivaren.

I att skäliga 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 är fara i dröjsmål. Om det är fråga om mer akuta risker för liv, hälsa eller säkerhet bör högre krav ställas på hur snabbt åtgärderna vidtas. Bedömningen av vad som är skäliga åtgärder får således avgöras med utgångspunkt i omständigheterna i varje enskilt fall.

Även bedömningen av i vilken utsträckning det är skäligt att rapportera till arbetstagaren om i vilken omfattning åtgärder vidtas bör göras med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet.

Om arbetsgivaren vidtar skäliga åtgärder men inte informerar arbetstagaren om det bör arbetstagaren alltså ändå kunna ha ett skydd mot repressalier vid ett efterföljande externt larm. Så bör också kunna vara fallet om arbetsgivaren gör bedömningen att några åtgärder inte krävs, men inte informerar arbetstagaren om grunden för detta.

Har arbetstagaren slagit larm internt och arbetsgivaren låtit bli att vidta skäliga åtgärder eller att informera om vilka åtgärder som vidtas, bör således arbetstagaren kunna få ett särskilt skydd mot repressalier vid ett externt larm. Om arbetsgivaren även efter det externa larmet låter bli att vidta skäliga åtgärder, bör arbetstagaren med särskilt skydd mot repressalier kunna slå larm externt igen om samma missförhållanden. Det finns då fortfarande ett allmänintresse av att uppgifterna kommer fram. Om arbetsgivaren under tiden vidtar skäliga åtgärder, bör arbetstagaren inte längre ges ett särskilt skydd mot repressalier vid ytterligare externa larm om förhållandena.

Ett antal remissinstanser tycker att det finns ett behov av att tydliggöra vad som avses med skäliga 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 skäliga att vidta får avgöras i det enskilda fallet, och beror bland annat på innehållet i själva larmet och vad larmet avser.

Fall då det inte krävs att arbetstagaren först har slagit larm internt

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 och i skälig utsträckning informerat arbetstagaren. *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 befogat att arbetstagaren slår larm externt direkt om det är fara i dröjsmål och det finns 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.

Det kan också handla om grov brottslighet där underlåtenhet att avslöja ett brott som är på väg att inträffa kan medföra straffansvar enligt 23 kap. 6 § brottsbalken. Med hänvisning till den bestämmelsen ifrågasätter *Lagrådet* om det inte uttryckligen bör framgå att den arbetstagare som omedelbart vänder sig till polis med anledning av misstanke om brott ska ges skydd enligt 4 §. Som framgår ovan anser regeringen emellertid att en sådan bestämmelse skulle avvika i alltför hög grad från gällande rätt, med beaktande av att även ett larm till en myndighet kan ske på ett sätt som innebär att arbetsgivaren åsidosätter sin lojalitetsplikt i förhållande till arbetsgivaren.

Svenskt Näringsliv menar att när det gäller mycket allvarliga missförhållanden kan det finnas anledning att arbetsgivaren får möjlighet att utreda och komma till rätta 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 medierna försvåra att utreda och komma till rätta 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 han eller hon skulle drabbas av repressalier om han eller hon vänder sig till arbetsgivaren med uppgifter om allvarliga missförhållanden. I dessa fall är det enligt regeringens mening rimligt att arbetstagaren kan få särskilt skydd mot repressalier även om han eller hon 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 naturligtvis i vissa fall finnas möjlighet att rapportera till andra utsedda mottagare av interna larm eller till 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 mot repressalier även om arbetstagaren slår larm externt direkt.

Risk för bevisförstöring och ytterligare fall

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 vara 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.

Det kan även finnas andra fall där det inte framstår som rimligt att arbetstagaren först ska vända sig till arbetsgivaren. Av AD 1994 nr 79, som bland annat gäller frågan om en arbetstagare överskridit sin kritikrätt, framgår att det ibland inte är rimligt att kräva att en arbetstagare personligen vänder sig till arbetsgivaren först om en arbetstagarorganisation drivit en viss linje i förhållande till arbetsgivaren utan att denne agerat. Även detta skulle kunna utgöra befogad anledning för en arbetstagare som slagit larm till sin arbetstagarorganisation att slå larm externt.

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 mot repressalier vid externa larm ska vara att arbetstagaren hade fog för det påstående om allvarliga missförhållanden som larmet avser.

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 missförhållandena. En fråga är således vilka krav som ska ställas för att en arbetstagare ska få ett särskilt skydd mot repressalier 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 en 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 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 mot repressalier 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 mot repressalier 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 mot repressalier 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 riktigt. Ogrundade eller löst grundade misstankar bör inte räcka. I sak är detta i överensstämmelse med utredningens förslag, men det bör enligt regeringen förtydligas att det inte är enskilda sakförhållanden utan det påstående om allvarliga missförhållanden som framförs som det ska finnas fog för.

Frågan om det finns fog 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 mot repressalier.

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 skadeståndsregeln 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 visselblåsare 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.

Ett skadeståndsansvar för arbetsgivaren som omfattar både ekonomiskt och allmänt skadestånd

För att ett särskilt skydd mot repressalier 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 för uppsägning etc. Det är 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 det särskilda skyddet mot repressalier.

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 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 den 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 mot repressalier 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
– ärekränkningsbrott (förtal och förolämpning).

Regeringen anser att ett särskilt skydd mot repressalier 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 mot repressalier, 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 mot repressalier 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 mot repressalier 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 någon 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. *Lagrådet* anför att det tycks finnas en inte obetydlig risk för att en arbetstagare som slår larm både gör sig skyldig till brott och visar sig stå utan skydd mot repressalier.

Enligt regeringens uppfattning skulle det föreslagna undantaget inte vara en omotiverat stor begränsning av skyddet mot repressalier. 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. Regeringen vill framhålla att advokaters tystnadsplikt följer av lag. En advokat är skyldig att förtiga vad han eller hon får kännedom om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver det (8 kap. 4 § rättegångsbalken). Brott mot tystnadsplikten är straffbart enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. En advokat som genom att slå larm bryter mot tystnadsplikten gör sig alltså skyldig till brott och skulle därför inte omfattas av det särskilda skyddet mot repressalier.

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 som 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 mot repressalier 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, olämpligt 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 delvis 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 rättstillämp-

ning får anses väl tillgodosett genom att tvister om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm prövas där. Mot denna bakgrund anser regeringen sammanfattningsvis att det är lämpligt att mål om särskilt skydd mot repressalier 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 i domstol av lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden ska det gälla sekretess till skydd för enskildas 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.

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 det särskilda skyddet 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 mot repressalier 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 mot repressalier 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 mot repressalier 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: Överensstämmer inte med regeringens. 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 mot repressalier för visselblåsare. Förslaget innebär att det ska införas en ny lag om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Även inhyrda som slår larm om allvarliga missförhållanden i inhyrarens verksamhet omfattas. Det särskilda skyddet mot repressalier innebär att en arbetstagare som utsätts för en repressalie av arbetsgivaren i strid med lagen har rätt till skadestånd. Det särskilda skyddet mot repressalier 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.

Till skillnad från utredningens förslag omfattar regeringens 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 ”varsling”. 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 f.). 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 mot repressalier för arbetstagare som slår larm är att undersöka hur många mål och ärenden de norska reglerna om visselblåsning, så kallad varsling, genererat.

Det norska arbeidsdepartementet 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 rört 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.

Till skillnad från de norska reglerna innebär regeringens förslag att larm ska avse allvarliga missförhållanden för att det särskilda skyddet mot repressalier 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 ska omfattas av det särskilda skyddet mot repressalier som nu föreslås 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 åberopas 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 mot repressalier för arbetstagare som slår larm kommer att ha effekt på 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 visselblåsning 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 också betala sina egna rättegångskostnader. Bland de uppsägningstvister i Arbetsdomstolen som prövades i sak av Arbetsdomstolen som första instans under år 2010 där arbetstagarsidan 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 visselblåsning 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 anställnings-

skydd (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 och liknande. Den nya lagen ger nämligen i vissa fall skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm även om uppgifterna visar sig vara oriktiga. Seriösa företag bedöms dock ha möjlighet att i inte obetydlig utsträckning reparera goodwillskador 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 de 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 på grund av ett sådant larm. Med arbetstagare jämställs 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, dels möjligheten att få skadestånd vid mindre ingripande åtgärder under anställningen. Den föreslagna lagen innebär en förstärkning av skyddet mot repressalier 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.

När det gäller avtalsrättsliga förpliktelser innebär förslaget att den nya lagen om särskilt skydd mot repressalier 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 mot repressalier 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 mot repressalier kan i viss mån också ha en preventiv effekt. Det kan antas att vissa brott som annars skulle ha begåtts över huvud taget inte genomförs därför att risken för upptäckt 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 för 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 kvinnodominerade 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 mot repressalier för bl.a. arbetstagare med tidsbegränsad anställning. Eftersom kvinnor är överrepresenterade bland arbetstagare med tidsbegränsad anställning bedömer regeringen 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 mot repressalier 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 mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Med ett särskilt skydd mot repressalier 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 ska inte påverka tillämpningen av andra regelverk, t.ex. om anställningsskydd, skyldigheter att rapportera eller system för rapportering inom arbetsmiljölagstiftningen. Den ger inte någon självständig rätt att slå 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 självmant 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 uppgifterna om allvarliga missförhållanden är oriktiga. Frågan om ett 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. Begreppet i arbetsgivarens verksamhet rymmer, för det första, allt som förekommer inom ramen för själva verksamheten, det vill säga sådant som handlar om arbetsgivarens produktion, uppdrag, affärs- eller driftsförhållanden etc. Till arbetsgivarens verksamhet räknas också alla åtgärder med verksamhetsanknytning som vidtas av arbetsgivaren, företrädare för arbetsgivaren eller andra personer som deltar i verksamheten.

Tillämpningen och efterlevnaden av bestämmelser av olika slag med närmare krav på verksamheten är också förhållanden i arbetsgivares verksamhet. Även arbetsmiljöfrågor och frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare omfattas.

Om en arbetstagare gör sig skyldig till ett brott som har koppling till arbetsgivarens verksamhet på det sätt som framgår ovan ska det anses ske i arbetsgivarens verksamhet. Även en koppling till arbetsgivarens verksamhet på annat sätt, t.ex. genom att ett brott begås i arbetsgivarens lokal eller på arbetstid, kan omfattas. Ageranden som helt saknar samband med verksamheten faller däremot utanför.

Om det är fråga om ett missförhållande i arbetsgivarens verksamhet får avgöras genom en bedömning i det enskilda fallet. Det kan då också ha betydelse vilken typ av missförhållande det är fråga om.

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.

Av andra stycket framgår också att det är tillräckligt att arbetstagaren genom larmet framför konkreta misstankar om allvarliga missförhållanden. Det 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 det särskilda skyddet mot repressalier ska inträda krävs emellertid även att lagens övriga förutsättningar är uppfyllda. Enligt 7 § krävs vid externa larm t.ex. att arbetstagaren ska ha fog för påståendet om allvarliga missförhållanden. Skyddet mot repressalier gäller inte heller om arbetstagaren genom att slå larm själv gör sig skyldig till brott, se kommentaren till 8 §. Som framgår där innebär det att den arbetstagare som genom larmet gör sig skyldig till exempelvis förtal inte omfattas av lagens skydd.

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.

När det gäller brottsliga förfaranden omfattas 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 straffbestämmelse där fängelse ingår i straffskalan. Det krävs alltså inte att arbetstagarens påstående innefattar 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. Att det ska vara fråga om konkreta misstankar innebär att vaga eller allmänna påståenden som innebär att brott kan ha begåtts i arbetsgivarens verksamhet inte ska falla inom lagens tillämpningsområde.

Med därmed jämförliga missförhållanden avses att allvarlighetsgraden i det här sammanhanget, det vill säga när de förekommer i arbetsgivarens verksamhet, 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. Vid bedömningen ska hänsyn tas till graden av allmänintresse av att missförhållandet kommer fram och kan åtgärdas. Därmed avses både intresset av att uppgifterna offentliggörs och att missförhållandena kommer arbetsgivaren eller en myndighet till del och därmed kan komma att avhjälpas. Arbetsgivarens åtgärd att försöka städa undan bevis eller dölja ett brott eller annat allvarligt missförhållande kan i sig kunna utgöra ett allvarligt missförhållande. 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. Andra exempel på vad som kan omfattas är situationer då något 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.

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 underlåtelse 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 underlåtelsen. En faktor av betydelse vid denna bedömning kan vara om det är fråga om verksamhet för vilken det krävs tillstånd eller som är anmälningspliktig.

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 mot repressalier 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 påtalar 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 missförhållande 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. 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. Gravt 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. Bedömningen av det är fråga om ett allvarligt missförhållande ska göras utifrån en objektiv måttstock.

Paragrafen har utformats med beaktande av synpunkter från *Lagrådet*.

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 jämställs 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 arbets-

tagares skydd mot repressalier 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 mot repressalier 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 fråntagande av arbetsuppgifter, orimligt hög arbetsbelastning, försämrade förmåner, andra negativa förändringar av anställningsförhållandena, trakasserier, oberättigat 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 arbetstagare 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 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. 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 mot repressalier 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 § tredje stycket 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 mot repressalier 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.

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.

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

Paragrafen har utformats i enlighet med synpunkter från *Lagrådet*.

Larm till arbetstagarorganisation

6 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.7.

Av paragrafen framgår att en arbetstagare har skydd mot repressalier 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 sammanslutning 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. 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 mot repressalier under de förutsättningar som anges i bestämmelsen.

Det förhållandet att arbetstagare kan få ett särskilt skydd mot repressalier 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 *första stycket* 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 mot repressalier 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 mot repressalier 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 gränsdragningssituationer t.ex. när uppgifter lämnas på en blogg eller i andra 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 mot repressalier som lagen ger.

Av 6 § framgår att arbetstagaren kan ha ett särskilt skydd mot repressalier 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 mot repressalier 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.

Bedömningen av vad som är skäliga åtgärder avgörs med utgångspunkt i omständigheterna i varje enskilt fall. En faktor som påverkar är vilken information arbetsgivaren fått genom larmet. Om ett internt larm har skett till ett skyddsombud får arbetsgivarens åtgärder bedömas utifrån vilka uppgifter skyddsombudet lämnat till arbetsgivaren eller dennes representant.

I den utsträckning som är skälig ska arbetsgivaren också informera arbetstagaren om i vilken omfattning åtgärder vidtas. Vad som är skäligt att återrapportera avgörs med utgångspunkt i omständigheterna i varje enskilt fall. När det är fråga om särskilt känsliga uppgifter bör det exempelvis kunna räcka med övergripande information. Om det inte är möjligt för arbetsgivaren att informera arbetstagaren om vilka åtgärder som vidtagits behöver någon information inte heller lämnas. Det kan gälla om arbetstagarens identitet inte är känd för arbetsgivaren eller någon som företräder denne.

Har arbetstagaren slagit larm internt och arbetsgivaren underlåtit att vidta skäliga åtgärder, kan alltså arbetstagaren vara skyddad mot repressalier vid ett externt larm. Detsamma gäller om arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder, men inte i skälig utsträckning informerat arbetstagaren om det. Vidare kan han eller hon vara skyddad om det inte finns några skäliga åtgärder att vidta men arbetsgivaren inte informerat om det trots att det hade varit skäligt. Om arbetsgivaren även efter det externa larmet underlåter att vidta skäliga åtgärder kan arbetstagaren vara skyddad mot repressalier även vid ett nytt externt larm om samma missförhållanden.

Enligt *punkten b)* kan arbetstagaren ha ett särskilt skydd mot repressalier 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 mot repressalier 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, grova överträdelser av miljöskyddslagstiftningen, eller annan grov brottslighet. 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 när det inte är rimligt att kräva att arbetstagare slår larm internt först. Som exempel kan nämnas att en arbetstagarorganisation påtalat missförhållandet för arbetsgivaren utan att denne agerat, jfr AD 1994 nr 79. En arbetstagare som först slagit larm till sin arbetstagarorganisation kan alltså ha befogad anledning att vända sig externt om dessa förutsättningar är uppfyllda. 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 mot repressalier 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 framförs 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.

Paragrafen har utformats med beaktande av synpunkter från *Lagrådet*.

Undantag från skyddet vid brott

8 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.10.

Av bestämmelsen framgår att undantag görs från lagens skydd mot repressalier 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. spionerі, 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 ärekränkningsbrott (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 sanktionen vid brott mot repressalieförbudet i 4 § är skadestånd. 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.

Bevisbörda

10 §

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 presumtionsregel. Arbetstagaren ska för sin del visa omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon blivit utsatt för repressalier av arbetsgivaren på grund av larmet. 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.

Rättegången

11 §

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.

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.

Paragrafen har utformats med beaktande av synpunkter från *Lagrådet*.

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 mot repressalier 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.

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.

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.

Rättegångsregler

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 skäliga åtgärder med anledning av larmet, eller

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 allmännas 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*
	Arbetstagare som slår larm
	21 kap. 7 a § *Sekretess gäller för uppgift om en arbetstagare som slagit larm enligt lagen (201x:000) om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att arbetstagaren 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), – 31–33 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning,	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,

[3] Senaste lydelse 2011:743.

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

Förteckning över remissinstanserna

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) (Vision), Bankinstitutens arbetsgivareorganisation, Finansförbundet, Svenska Journalistförbundet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Akademikerförbundet SSR, Vårdförbundet, Sveriges läkarförbund, Företagarförbundet, Arbetsgivarföreningen 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, Fackförbundet ST och en privatperson.

Lagrådsremissens lagförslag

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 arbetstagare har skydd enligt 4 § om arbetstagaren slår larm genom att vända sig till sin arbetstagarorganisation.

Externa larm

7 § En arbetstagare 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. arbetstagaren

a) först slagit larm internt enligt 5 § utan att arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder med anledning av larmet, eller

b) av något annat skäl hade befogad anledning att slå larm externt, och

2. arbetstagaren hade fog för påståendet om allvarliga missförhållanden.

Undantag från skyddet vid brott

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 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 arbetstagare 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.

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 §[4]	
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 deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, *eller*	– 3–7 §§ lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning,
– 2 och 5 kap. diskrimineringslagen (2008:567).	– 2 och 5 kap. diskrimineringslagen (2008:567), *eller*
	– lagen (2016:000) om särskilt 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 januari 2017.

[4] Senaste lydelse 2011:743.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-02-01

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Agneta Bäcklund.

Ett särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

Enligt en lagrådsremiss den 21 januari 2016 (Arbetsmarknadsdepartementet) har regeringen beslutat 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).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Hanna Svensson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

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

Den föreslagna lagen syftar till att bereda ett särskilt skydd för sådana arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Skyddet ska utgöras av en rätt till skadestånd från en arbetsgivare som utsätter arbetstagaren för repressalier därför att denne har slagit larm. Lagen är utformad så att den förbjuder en arbetsgivare att utsätta en arbetstagare för repressalier (4 §) och ålägger en arbetsgivare som bryter mot förbudet att betala skadestånd (9 §). Någon annan rättsverkan föreskrivs inte och lagen ska inte inskränka det skydd som kan gälla på annan grund.

Som Lagrådet kommer in på i det följande är de föreslagna lagbestämmelserna vaga och deras innebörd därmed svår att fastställa. En sådan utformning medför uppenbara risker för problem i rättstillämpningen. Till detta kommer att det kan ifrågasättas att lagens avgränsning till allvarliga missförhållanden är ändamålsenlig. En arbetstagare som påtalar faktiska missförhållanden i verksamheten kan förtjäna skydd, även om missförhållandena inte kan betecknas som allvarliga. Detta gäller särskilt som skydd enligt remissen ska ges även för grundlösa beskyllningar. Allmänt kan noteras att kravet enligt remissens lagförslag på att missförhållandena ska vara allvarliga framstår som uttunnat.

I remissen framhålls att de arbetstagare som slår larm om missförhållanden fullgör en viktig samhällsfunktion och är särskilt skyddsvärda samt att det därför är oacceptabelt att de ska riskera att utsättas för repressalier. En förstärkning av skyddet förväntas leda till att rädslan för repressalier minskar och till en ökad öppenhet (s. 11).

Lagrådet konstaterar att den arbetstagare som uppfattar lagförslaget som en betydande förstärkning av skyddet mot repressalier kan visa sig stå på osäker grund. Det får förutsättas att dessa konsekvenser av oklarheterna i förslaget beaktas under den fortsatta beredningen.

Beträffande den lagtekniska utformningen av förslaget vill Lagrådet anföra följande.

Det är inte ovanligt att en skadeståndsreglering motiveras med preventionsargument; skadeståndsskyldigheten ska avhålla personer från ett oönskat beteende. Preventionsargumentet behöver dock inte komma till direkt uttryck i lagen genom en förbudsregel. Det anses ofta räcka att det föreskrivs skadeståndsskyldighet för den som gör sig skyldig till det beteende som ska motverkas.

En ren skadeståndsreglering borde vara tillräcklig och lämplig i förevarande fall där tanken är att arbetstagare ska skyddas mot repressalier från arbetsgivaren endast genom ett skadeståndsansvar för denne. Genom en sådan reglering minskar de problem med förhållandet till skydd på annan grund som remissen uppehåller sig vid.

En bestämmelse av angivet slag skulle kunna utformas genom en sammansmältning av 4 och 9 §§ i remissens lagförslag, t.ex. på följande sätt.

> En arbetsgivare som utsätter en arbetstagare för repressalier på grund av att arbetstagaren slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet enligt 5–7 §§ ska betala skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som repressalien innebär. Arbetsgivaren är skadeståndsskyldig också för repressalier av någon som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör arbetstagaren.
>
> 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.

Om lagen utformas som en skadeståndsreglering bör dess rubrik ändras, t.ex. till ”Lag om skadestånd till arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden”. Även med remissens utformning är en sådan rubrik motiverad.

Lagrådet förordar att en lösning enligt det anförda övervägs under den fortsatta beredningen.

Med reservation för det anförda har Lagrådet följande synpunkter på de enskilda paragraferna.

1 §

Paragrafen avgränsar lagens tillämpningsområde. Enligt första stycket innehåller den bestämmelser som ger ett särskilt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Med allvarliga missförhållanden avses enligt andra stycket

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

Regleringen väcker flera frågor. En första fråga gäller relationen mellan uttrycken "allvarliga missförhållanden" och "brott med fängelse i straffskalan". Det behöver enligt remissen inte vara sannolikt att en domstolsprövning skulle resultera i ett fängelsestraff eller ens i en fällande dom. Fängelse förekommer i straffskalan för ett stort antal brott, varav många inte omedelbart låter sig beskrivas med uttrycket "allvarliga missförhållanden". Det kan vidare konstateras att "missförhållanden" i vanligt språkbruk närmast torde avse omständigheter med någon varaktighet. Av remissens lagtext och författningskommentaren framgår emellertid att larmet ska kunna avse ett enstaka brott.

De missförhållanden utöver brott som ska kunna föranleda larm beskrivs i lagtexten som att de ska vara ”jämförliga” med brott med fängelse i straffskalan. Med detta måste avses något mer än att de ska kunna jämföras med brott. Innebörden får antas vara att de i någon mening ska likna brott. I remissen (s. 40) nämns ett antal exempel, bl.a. risker för liv, säkerhet och hälsa, liksom risker för skador på miljön. I vilket avseende sådana företeelser liknar brott är svårt att föreställa sig. Lagtextens uttryck svarar inte särskilt väl mot den avsedda innebörden.

En annan fråga är vad som avses med att missförhållandena ska förekomma "i arbetsgivarens verksamhet". Enligt författningskommentaren omfattas till att börja med "åtgärder som vidtas efter beslut av personer inom verksamheten och som har något samband med denna". Som förhållanden i verksamheten ska i allmänhet också räknas brott och andra oegentligheter som utförs av enstaka funktionärer inom verksamheten. Ageranden som "helt saknar samband med verksamheten" faller emellertid utanför. Det är oklart om och när den omständigheten att en anställd begår ett brott med fängelse i straffskalan utgör ett sådant missförhållande som avses i paragrafen.

De berörda frågorna måste analyseras närmare och klargöras under den fortsatta beredningen.

Ett betydande utrymme i författningskommentaren ägnas åt exempel på vitt skilda områden inom vilka det uppges förekomma missförhållanden som inte är kriminaliserade men som ska anses jämförliga med brott med fängelse i straffskalan. Sådana missförhållanden kan vara kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, korrupt beteende, beteende som skapar risker för människor eller miljö, brott mot interna föreskrifter eller "oetiska förhållanden". I fråga om de senare sägs att 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". Någon egentlig ledning för arbetstagarens eller arbetsgivarens bedömning av vilka missförhållanden som är jämförliga med brott ges inte i författningskommentaren. Förutsättningarna för att bedöma ett beteende som jämförligt med brott när lagstiftaren har avstått från kriminalisering eller någon annan sanktion måste vara begränsade. Det är också förenat med betydande svårigheter att konstatera vad som är grovt stötande för en stor majoritet av allmänheten.

Enligt förslaget ska det vara tillräckligt att det genom larmet framställs konkreta misstankar om allvarliga missförhållanden. Det är oklart vad som avses med konkreta misstankar, bortsett från att misstankarna ska kunna gälla ett visst brott eller vissa beteenden som objektivt faller in under en straffbestämmelse. Vid föredragningen har upplysts att det är tillräckligt att en arbetstagare gör ett blankt påstående om att ett visst brott har begåtts eller att han eller hon misstänker att så är fallet för att kravet på konkreta misstankar om allvarliga misshållanden ska vara uppfyllt. Det ska alltså gälla även om arbetstagaren inte grundar sitt påstående på några faktiska förhållanden eller konkreta omständigheter. Det framgår inte av lagtexten att så är fallet. Det kan också noteras att den som påstår att någon annan gjort sig skyldig till brott eller lämnar påståenden om annan om sådant som i remissen beskrivs som allvarliga missförhållanden själv kan riskera straffansvar (se 5 kap. 1 och 16 kap. 15 § brottsbalken). Lagrådet förordar att bestämmelsen övervägs vidare.

5 och 6 §§

I 5 § föreskrivs att 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. Enligt 6 § har arbetstagaren skydd om han eller hon vänder sig till sin arbetstagarorganisation.

Som 5 § har utformats ska arbetstagaren, för att få skydd, slå larm genom att rapportera om allvarliga missförhållanden. Av remissen framgår emellertid att det är möjligt att slå larm på olika sätt och att ett påstående som arbetstagaren gör kan utgöra ett larm, även om arbetstagaren saknar kunskap om den fråga som påståendet gäller. Mot den bakgrunden framstår uttrycket rapportera som missvisande. Lagrådet förordar att orden ”genom att rapportera” utgår ur paragrafen.

I författningskommentarerna till paragraferna anges att larm kan ske direkt till arbetsgivaren eller till en representant för arbetsgivaren (5 §) eller till någon som är behörig att företräda arbetstagarorganisationen (6 §). Vidare anges i kommentarerna till båda paragraferna med i stort sett likalydande formuleringar att det räcker 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. Författningskommentaren är inte förenlig med lagtexten.

Arbetstagaren kan slå larm enligt 5 § genom att vända sig till ett skyddsombud enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) under förutsättning att larmet avser förhållanden som omfattas av skyddsombudets uppgifter enligt den lagen.

I författningskommentarerna till paragraferna anges att om ett larm avser ett förhållande som inte omfattas av skyddsombudets uppgifter eller om ett larm enligt 6 § görs till en arbetstagarorganisation där arbetstagaren inte är medlem kan skydd uppnås om förutsättningarna för externa larm enligt 7 § är uppfyllda. Uttalandena framstår som missvisande eftersom larm till skyddsombud eller arbetstagarorganisationer sällan torde omfattas av tillämpningsområdet för 7 §.

7 §

I paragrafen föreskrivs att en arbetstagare som slår larm genom att offentliggöra uppgifter eller lämna uppgifter för offentliggörande, eller genom att vända sig till en myndighet, har skydd enligt 4 § under vissa förutsättningar. Det krävs att arbetstagaren antingen först slagit larm internt enligt 5 § utan att arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder med anledning av larmet eller att arbetstagaren hade befogad anledning att omedelbart slå larm externt. Vidare krävs att arbetstagaren hade fog för påståendet om allvarliga missförhållanden.

Ordet ”påstående” har inte tidigare använts i lagen och det är inte självklart att enbart ett påstående kan innebära att arbetstagaren slår larm (jfr 5 §). Lagtexten bör förtydligas.

Det kan konstateras att 6 § inte nämns i 7 §. Av detta kan man dra slutsatsen att en arbetstagare som slår larm till sin arbetstagarorganisation enligt 6 § inte ges samma rätt till skadestånd efter externa larm som den som slagit larm internt enligt 5 §. Om detta är avsikten bör skälen utvecklas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Bestämmelsen omfattar även den situationen att en arbetstagare vänder sig till polisen med anledning av brott eller misstanke om brott i verksamheten. Som bestämmelsen är utformad förutsätter rätten till skadestånd även i dessa situationer att arbetstagaren först slagit larm internt eller haft befogad anledning att omedelbart slå larm externt. Det kan ifrågasättas om det är en lämplig ordning (jfr 23 kap. 6 § brottsbalken) och om det inte uttryckligen bör framgå att den arbetstagare som omedelbart vänder sig till polis med anledning av misstanke om brott ska ges rätt till skydd enligt 4 §. Motsvarande fråga kan uppkomma när arbetstagaren vänder sig till en tillsynsmyndighet.

Om arbetstagaren slår larm internt och arbetsgivaren inte vidtar skäliga åtgärder med anledning av larmet ges arbetstagaren skydd enligt 4 § om han eller hon larmar externt. Som flera remissinstanser har påtalat finns det inte någon uttrycklig plikt för arbetsgivaren att underrätta den anställde om de åtgärder som har vidtagits. I stället uttalas i författningskommentaren att ”skäliga åtgärder med anledning av larmet” innebär att arbetsgivaren, i den utsträckning som det är skäligt, ska informera arbetstagaren om vilka åtgärder som vidtas. Det kan ifrågasättas om det inte bör införas en uttrycklig bestämmelse om att arbetsgivaren ska informera arbetstagaren om de åtgärder som vidtagits med anledning av larmet. En annan lösning kan vara att arbetstagaren ges skydd enligt 4 § trots att arbetsgivaren har vidtagit åtgärder med anledning av larmet under förutsättning att arbetstagaren inte känt till och inte heller borde ha känt till att arbetsgivaren vidtagit åtgärderna. Lagrådet förordar att frågan övervägs i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

8 §

Att åtgärder som ryms inom begreppet "slå larm" ofta kan innefatta brott av olika slag redovisas tydligt med en uppräkning i författningskommentaren. Den arbetstagare som gör sig skyldig till brott genom att slå larm har emellertid enligt paragrafen inte skydd enligt

lagen. Enligt remissen (s. 71) innebär denna bestämmelse att lagen får en handlingsdirigerande verkan på så sätt att arbetstagare ges ett tydligt incitament att undvika brott. Ambitionen är naturligtvis lovvärd. Eftersom emellertid, som regeringen också konstaterar, den arbetstagare som slår larm inte kan förväntas ha några särskilda kunskaper om straffrätt (s. 90) tycks det finnas en inte obetydlig risk för att han eller hon både gör sig skyldig till brott och visar sig stå utan skydd mot repressalier. Denna effekt av en lagstiftning som syftar till att öka antalet arbetstagare som slår larm om missförhållanden bör analyseras närmare under den fortsatta beredningen.

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om rättegången i mål om tillämpningen av lagen. Enligt tredje stycket ska ett antal uppräknade bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas, när någon för talan mot en arbetsgivare. Bestämmelsen uttrycker en begränsning, som förutsätter att det finns fall enligt lagen då talan förs mot någon som inte är arbetsgivare. Under föredragningen har upplysts att några sådana fall inte finns. Bestämmelsens utformning bör då ändras så att den inte kan uppfattas som en begränsning av angivet slag.

11 §

I paragrafen finns en bevisregel som innebär att 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. Lagrådet förordar att det införs en rubrik omedelbart före paragrafen och att den placeras efter 9 §. Vidare bör författningskommentaren förtydligas så att det klart framgår att arbetstagaren ska visa omständigheter som ger anledning att anta att det finns ett orsakssamband mellan larmet och repressalierna.

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 10 mars 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, Wallström, Y Johansson, Baylan, Persson, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Lövin, Regnér, Andersson, A Johansson, Bolund, Kaplan, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström

Föredragande: statsrådet Ylva Johansson

Regeringen beslutar proposition Ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden