



Beslut vid regeringssammanträde den 14 februari 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga rättsläget,
- analysera i vilka avseenden skyddet för arbetstagare som slår larm om olika former av missförhållanden, oegentligheter eller brott behöver förstärkas och det behov av skydd som finns för andra skyddsvärda intressen, t.ex. skyddet för annans rykte och kommersiella intressen,
- med beaktande av andra skyddsvärda intressen, föreslå åtgärder som stärker skyddet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 maj 2014.

Bakgrund och gällande rätt

Frågan om Sverige har ett tillräckligt rättsligt skydd för s.k. visselblåsare ("whistleblowers"), har under de senaste åren varit föremål för diskussion och debatt. Det finns i svensk rätt ingen särskild skyddsreglering för dessa och därmed inte heller någon enhetlig rättslig definition av begreppet. Det finns dock ett antal bestämmelser på olika områden som ger skydd för enskilda som rapporterar om missförhållanden eller oegentligheter. När det gäller arbetstagare som slår larm, utgörs skyddet huvudsakligen av kravet på saklig grund för uppsägning enligt 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Vidare gäller också den allmänna rättsgrundsatsen god sed på arbetsmarknaden som innebär att arbetsledningsrätten inte får utövas otillbörligt och i strid mot goda seder. En arbetstagare har också rätt att få vissa särskilt ingripande omplaceringar rättsligt prövade, enligt den s.k. "bastubadarprincipen" (AD 1978 nr 89).

Var och en har också meddelarfrihet enligt de grundläggande bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Meddelarfriheten, som således gäller för såväl offentligt som privat anställda, innebär bl.a. att det – med vissa angivna undantag – är möjligt att straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter till massmedier för publicering. Meddelarfriheten är en del av meddelarskyddet som ger var och en rätt att straffritt anskaffa uppgifter för publicering i ett grundlagsskyddat medium (anskaffarfrihet) och meddelaren en rätt till anonymitet (anonymitetsskyddet). Vidare förbjuder meddelarskyddet myndigheter och andra allmänna organ att efterforska vem som har lämnat ett meddelande för publicering (efterforskningsförbudet) och att vidta åtgärder som medför negativa konsekvenser för meddelaren, t.ex. uppsägning eller disciplinpåföljd (repressalieförbudet). Efterforsknings- och repressalieförbudet gäller dock endast ingrepp från det allmännas sida. Arbetstagare i privat sektor omfattas som huvudregel inte av det skydd i förhållande till sin arbetsgivare som efterforsknings- och repressalieförbuden ger.

Enligt vägledande praxis från Europadomstolen är arbetstagare som slagit larm under vissa förutsättningar skyddade av

rätten till yttrandefrihet i artikel 10 i Europakonventionen (Guja mot Moldavien, ERD dom den 12 februari 2008 i mål 14277/04 och Heinisch mot Tyskland, ERD dom den 21 juli 2011 i mål 28274/08).

Enligt artikel 9 i Europarådets civilrättsliga konvention om korruption ska en arbetstagare som har skälig anledning att misstänka korruption och som i god tro anmäler sina misstankar till ansvariga personer eller myndigheter, ha lämpligt skydd mot varje oberättigad påföljd till följd av anmälan. I ILO-konvention nr 158 om uppsägningar av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ finns bestämmelser om att en arbetstagare inte ska kunna skiljas från sin anställning på grund av att han eller hon har gett in klagomål eller deltagit i en process mot arbetsgivaren om överträdelse av lag eller annan författning eller för att ha vänt sig till behörig myndighet. En rätt att slå larm och ett skydd för arbetstagare som utnyttjar denna rätt kan också finnas till följd av villkor i avtal, t.ex. vid offentlig upphandling. Det finns också exempel på kollektivavtal som innehåller bestämmelser om skydd för arbetstagare som slår larm. På vissa områden, t.ex. inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten, finns dessutom lagstadgade skyldigheter för arbetstagare att anmäla och rapportera vissa missförhållanden enligt bestämmelser i patientsäkerhetslagen (2010:659), den s.k. lex Maria, och bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, den s.k. lex Sarah.

Tidigare utredningar

Frågan om ett generellt skydd för arbetstagare som slår larm om olika former av missförhållanden, oegentligheter eller brott har inte tidigare utretts. Det har däremot frågan om att generellt stärka privatanställdas meddelarskydd. Förslag har presenterats bl.a. i betänkandet Meddelarrätt – Meddelarfrihet i företag och föreningar m.m. (SOU 1990:12) och i departementspromemorian Yttrandefrihet för privatanställda (Ds 2001:9). Båda förslagen möttes av omfattande kritik från remissinstanserna. Invändningarna handlade bl.a. om att ett förstärkt skydd skulle strida

mot principen om att avtal om tystnadsplikt ska hållas, att ett starkare skydd skulle kunna skada lojaliteten inom ett företag och inverka menligt på företags konkurrenskraft samt att det är svårt att reglera offentlig och privat verksamhet på samma sätt, eftersom skillnaderna mellan verksamheterna är stora. Varken betänkandet eller promemorian har lett till lagstiftning.

Regeringen gav 2012 en särskild utredare i uppdrag att utreda meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (dir. 2012:76). Utredningen ska se över frågan om meddelarskydd i sådan verksamhet, särskilt inom skola, vård och omsorg.

Behovet av en översyn för ett starkare skydd

Det är angeläget att arbetstagare tryggt kan slå larm om missförhållanden av allmänt intresse.

Mutbrottsutredningen framhöll i betänkandet Mutbrott (SOU 2010:38) att det kan vara önskvärt att ytterligare förstärka skyddet för visselblåsare i Sverige. Flera remissinstanser instämde i att skyddet för visselblåsare behöver stärkas. Konstitutionsutskottet har för sin del ansett att det finns skäl att se över lagstiftningen i syfte att stärka skyddet för visselblåsare och att regeringen bör göra en översyn av lagstiftningen för att stärka och skydda den enskildes möjlighet att påtala och slå larm vid oegentligheter och korruption (bet. 2010/11:KU23). Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet har anfört i denna fråga (rskr. 2010/11:179). Även Statskontoret har uppmärksammat frågor om skydd för visselblåsare för bekämpning av mutbrott och korruption.

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 för att kunna bedöma om han eller hon riskerar att göra sig skyldig till exempelvis brott mot lojalitetsplikten, något annat avtalsbrott eller brott mot lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. Bedömningen kan ytterligare kompliceras av att det i vissa fall finns en lagstadgad skyldighet att anmäla missförhållanden. Av

samma skäl kan det vara svårt för en arbetsgivare att bedöma om och hur en arbetstagare har rätt att slå larm.

Utvecklingen har under de senaste decennierna också gått mot att allt fler offentligt finansierade verksamheter drivs i privat regi. Det har i sin tur medfört ett behov av översyn av skyddet för arbetstagare som i sådana verksamheter slår larm om missförhållanden.

Inom EU föreslås vidare på bl.a. finansmarknads- och revisionsområdet krav på lämpligt skydd mot repressalier och annan orättvis behandling för arbetstagare som slår larm till en ansvarig myndighet om misstänkta eller faktiska överträdelser av regelverken.

Europarådets parlamentariska församling antog också i april 2010 resolution 1729, Protection of "whistle-blowers", med riktlinjer om skydd för visselblåsare och en uppmaning till medlemsstaterna att se över sin lagstiftning om skydd för visselblåsare.

Uppdraget att stärka skyddet för arbetstagare som slår larm

Allmänna utgångspunkter för uppdraget

Utredaren ska kartlägga rättsläget och analysera i vilka avseenden skyddet för arbetstagare som slår larm om olika former av missförhållanden, oegentligheter eller brott behöver förstärkas samt lämna förslag på åtgärder som syftar till att stärka skyddet och skapa ett tydligare regelverk.

Uppdraget ska omfatta arbetstagares möjligheter att slå larm. Såväl tillsvidareanställda som arbetstagare med tidsbegränsade anställningar samt inhyrda arbetstagare omfattas av uppdraget.

Förslagen om ett starkare skydd ska så långt som möjligt vara generellt utformade och tillämpliga på hela arbetsmarknaden. De grundläggande skillnaderna mellan offentlig och privat sektor kräver dock särskilda överväganden, bl.a. mot bakgrund av det grundlagsreglerade meddelarskyddet.

Överväganden om ett starkare skydd för arbetstagare kräver noggranna avvägningar i förhållande till andra skyddsvärda

intressen, t.ex. skyddet för arbetsgivares rykte och kommersiella intressen. Särskilda överväganden krävs också i förhållande till innebörden av lojalitetsplikten och grundläggande avtalsrättsliga principer.

Förslagen ska utarbetas med beaktande av den svenska arbetsmarknadsmodellen och arbetsmarknadens parter ansvar för regleringen av anställningsvillkor. Förslagen ska också utarbetas med beaktande av de krav som följer av EU-rätten och Sveriges internationella konventionsåtaganden med utgångspunkt från Europadomstolens praxis på området. Vid utarbetande av förslagen ska utredaren även beakta nationell och internationell utveckling på området och angränsande rättsområden.

Utredaren ska mot denna bakgrund och med dessa utgångspunkter

- beskriva gällande rättsläge och redogöra för vilka möjligheter och skyldigheter arbetstagare i dag har att slå larm om missförhållanden, oegentligheter och brott samt vilket skydd som finns för arbetstagare som slår larm,
- redovisa exempel på och inhämta erfarenheter från länder som har infört särskilda regler om skydd för visseblåsare och särskilt redovisa innehållet i norsk och engelsk lagstiftning,
- analysera i vilka avseenden skyddet för arbetstagare som slår larm om olika former av missförhållanden, oegentligheter eller brott behöver förstärkas och lämna förslag på hur ett sådant skydd kan utformas,
- analysera och ta ställning till om och i vilken mån ett starkare skydd för arbetstagaren också kräver förändringar av skyddet för andra skyddsvärda intressen, t.ex. för näringsidkares möjlighet att skydda sitt rykte och sina kommersiella intressen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Även om uppdraget som utgångspunkt är begränsat till arbetstagares möjligheter att slå larm, står det utredaren fritt att

- även överväga om och i vilken mån andra personkategorier som deltar i en näringsidkares verksamhet på ett liknande sätt som arbetstagare bör omfattas av skyddet.

Vilka förhållanden ska en arbetstagare kunna slå larm om?

En särskild fråga är vilka typer av missförhållanden, oegentligheter eller brott som en arbetstagare bör kunna slå larm om.

I detta sammanhang är Arbetsdomstolens praxis om bl.a. kritikrätten och lojalitetspliktens innebörd av särskilt intresse. Även Europadomstolens praxis har betydelse i detta sammanhang. Det förhållandet att det finns ett allmänt intresse av den information som avslöjas tillmäts av Europadomstolen särskild betydelse vid prövningen av om en begränsning av yttrandefriheten är nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

I riksdagens tillkännagivande anges att en översyn av lagstiftningen bör göras för att stärka och skydda den enskildes möjlighet att påtala och slå larm vid oegentligheter och korruption.

På vissa områden finns särskilt angivet vad som kan anses utgöra olika typer av missförhållanden m.m. Inom t.ex. hälso- och sjukvården och socialtjänsten har Socialstyrelsen i föreskrifter och allmänna råd gett exempel på vad som kan anses vara ett missförhållande eller allvarligt missförhållande som ska anmälas och rapporteras enligt lex Maria och lex Sarah.

Även lagen om (1990:409) om skydd för företagshemligheter har uppmärksammats i detta sammanhang. Enligt 2 § anses det inte som ett obehörigt angrepp att någon, för offentliggörande eller inför en myndighet eller annat behörigt organ, avslöjar något som skäligen kan misstänkas utgöra brott på vilket fängelse kan följa eller som kan anses utgöra annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse. Enligt 1§ är det bara information som är av betydelse för näringsidkarens konkurrensförmåga som ska åtnjuta skydd. I debatten har lagens betydelse för arbetstagares möjligheter att yttra sig diskuterats. Det bör därför övervägas hur ett starkare skydd för arbetstagare som slår larm ska förhålla sig till skyddet för företagshemlig-

heter när det gäller vilka missförhållanden, oegentligheter och brott som arbetstagarna ska kunna larma om.

Mot den bakgrunden ingår i uppdraget att

- lämna förslag om vilka typer av missförhållanden, oegentligheter och brott som en arbetstagare bör kunna slå larm om, och
- särskilt analysera och ta ställning till hur det föreslagna skyddet ska förhålla sig till skyddet för företagshemligheter samt vid behov föreslå lagändringar.

När och hur får arbetstagaren slå larm externt?

Arbetstagare har inom ramen för anställningsavtalet en lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren. För en arbetstagare i privat sektor innebär lojalitetsplikten i korthet en skyldighet att sätta arbetsgivarens intressen framför sina egna och att inte skada arbetsgivaren. Av detta följer att arbetstagaren i första hand ska uppmärksamma arbetsgivaren på förekomsten av missförhållanden på arbetsplatsen. Av Arbetsdomstolens praxis följer dock att en arbetstagare i privat sektor också kan ha rätt att påtala missförhållanden hos behöriga myndigheter och utåt kritisera sin arbetsgivare utan att detta utgör saklig grund för uppsägning. Var gränsen går beror emellertid på omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. arbetstagarens befattning och den lojalitetsplikt som följer av denna. Kollektivavtal och enskilda anställningsavtal kan också innehålla olika former av förpliktelser som kan begränsa arbetstagarens möjligheter att påtala missförhållanden, t.ex. villkor om tystnadsplikt. I offentlig sektor gäller i princip inte dessa begränsningar.

Arbetstagarens möjligheter att slå larm externt kan också påverkas av andra avtalsförpliktelser, t.ex. villkor i upphandlingskontrakt. Det finns också exempel på kollektivavtal som ger arbetstagaren rätt att slå larm om missförhållanden.

I sammanhanget har det också betydelse att allt fler offentligt finansierade verksamheter i dag utförs av privata aktörer med en lägre grad av insyn än i offentlig verksamhet. En annan fråga av vikt är om verksamheten har inslag av myndighetsutövning. Arbetstagarens möjligheter att slå larm externt

kan också påverkas av lagstadgade skyldigheter eller möjligheter att slå larm.

I debatten om vad som utgör lämpligt skydd för visselblåsare har det framhållits att uppgifter bör kunna lämnas anonymt, eller i vart fall skyddas av sekretess, för att arbetstagaren ska kunna känna sig trygg att slå larm. Samtidigt framhålls riskerna med en sådan ordning, bl.a. försämrade utredningsmöjligheter och en risk för att lagstiftningen kan utnyttjas för grundlösa anklagelser i illvilligt syfte.

I uppdraget ingår mot denna bakgrund att

- analysera och föreslå under vilka förutsättningar en arbetstagare ska kunna slå larm externt och till vem,
- analysera och ta ställning till betydelsen av lojalitetsplikten och andra avtalsförpliktelser,
- analysera och bedöma betydelsen av att verksamheten är offentligt finansierad eller har inslag av myndighetsutövning,
- analysera och ta ställning till betydelsen av lagstadgade skyldigheter och möjligheter att anmäla missförhållanden, och
- överväga om och under vilka förutsättningar en anmälan ska kunna göras anonymt eller med skydd av sekretess.

Betydelsen av särskilda system för intern rapportering av missförhållanden

Eftersom larm ofta gäller ett missförhållande hos arbetsgivaren, och kanske även avser närmaste chefen, inrättas allt fler företag särskilda interna visselblåssystem för att arbetstagare tryggt och i vissa fall, anonymt ska kunna larma om missförhållanden. Vissa bolag med verksamhet i Sverige är också på grund av ägarförhållandena skyldiga att ha sådana system till följd av krav i utländsk rätt.

Även i offentlig sektor inrättas allt fler rapporteringskanaler där de anställda kan rapportera om missförhållanden. Enligt Statskontorets rapport Köpta relationer: Om korruption i det kommunala Sverige (2012:20), bör ett effektivt system som

möjliggör tips om oegentligheter ses som en del av kvalitetsarbetet i organisationerna.

Goda och tydliga interna rutiner och kanaler för att slå larm är också viktiga i arbetet för en god arbetsmiljö. En arbetsgivare ska ha rutiner för att på ett tidigt stadium fånga upp signaler om och åtgärda otillfredsställande arbetsförhållanden, problem i arbetets organisation eller missförhållanden i samarbetet, enligt Arbetsmiljöverkets föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17). I arbetsmiljölagstiftningen finns det också en särskild ordning med skyddsombud som företräder arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor. Enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen har arbetstagarorganisationerna också en särskild roll när det gäller att informera arbetstagararna om reglerna på arbetsmarknaden.

Enligt personuppgiftslagen (1998:204) är det förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser m.m. Datainspektionen har dock meddelat föreskrifter om vissa undantag från detta förbud (DIFS 2010:1). Enligt dessa föreskrifter får personuppgifter exempelvis under vissa förutsättningar behandlas i interna rapporteringskanaler, om det gäller personer i nyckelpositioner eller ledande ställning inom det egna bolaget eller koncernen.

I debatten framförs också viss oro för att meddelarfriheten kan riskera att kringskäras om arbetstagare i offentlig sektor får intrycket att larm i första hand måste göras genom en intern rapporteringskanal.

I uppdraget ingår mot denna bakgrund att

- redovisa exempel på och beakta erfarenheter från olika former av rapporteringsrutiner och interna rapporteringssystem i privat och offentlig sektor,
- redogöra för vilka rättsliga krav som ställs på sådana rapporteringssystem, bl.a. i fråga om behandling av personuppgifter,
- analysera dessa ur ett arbetsmiljöperspektiv och arbetsrättsligt perspektiv, och
- analysera för- och nackdelar samt konsekvenser av införande av sådana kanaler i offentlig sektor, särskilt i förhållande till meddelarskyddet.

Betydelsen av att anmälan görs i god tro, uppgifternas riktighet och den skada larmet orsakat

Enligt Europadomstolens praxis om rätten till yttrandefrihet är arbetstagarens motiv att slå larm en viktig faktor vid bedömningen av om ett avslöjande ska ha skydd. Med skyddet följer enligt Europadomstolen också skyldigheter för arbetstagaren att så långt möjligt i det enskilda fallet noggrant försäkra sig om att informationen är riktig och äkta. Vid bedömningen måste också den skada som arbetsgivaren kan ha lidit till följd av arbetstagarens visseblåsning vägas mot det allmänna intresset av att uppgiften avslöjades.

I uppdraget ingår mot denna bakgrund att

- klargöra vilka krav på god tro som bör ställas och vilken betydelse motivet till en anmälan ska tillmätas,
- klargöra vad som kan krävas av arbetstagaren i fråga om uppgifternas riktighet,
- analysera vilken betydelse som ska tillmätas den skada som arbetsgivaren lidit till följd av larmet,
- belysa frågan om bevisbördans fördelning, och
- analysera och ta ställning till vilka möjligheter som bör finnas för den som anmäls att försvara och skydda sig mot ogrundade anmälningar.

Uppdragets genomförande och redovisning

Utredaren ska särskilt bedöma vilka konsekvenser förslagen kan få för arbetsrättsliga principer och avtalsrättsliga förpliktelser, samt för konkurrensförhållanden i näringslivet och det grundlagsreglerade meddelarskyddet. Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och relevanta internationella regelverk.

Utredaren ska föra en dialog med företrädare för arbetsmarknadens parter och inhämta synpunkter från Arbetsmiljöverket, Datainspektionen och andra berörda myndigheter och intresseorganisationer.

När det gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för företag, ska utredaren också ha en dialog med Näringslivets regelnämnd.

Utredaren ska beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, EU och Europarådet.

Utredaren ska samråda med Utredningen om meddelarskydd i offentligt finansierad privat verksamhet (dir. 2012:76) och beakta andra utredningar av betydelse för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 maj 2014.

(Arbetsmarknadsdepartementet)