

Juridiska fakultetskansliet

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Internremiss av SOU 2020:38 Ökad trygghet för visselblåsare (dnr A2020/01490/ARM)

Sammanfattning av:

Utredningen har haft i uppdrag att utreda hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (vissel-blåsårdirektivet) ska genomföras i svensk rätt. Utredningen har utmynnat i följande lagförslag:

- Förslag till lag (2021:000) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden
- Förslag till lag (2021:000) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- Förslag till förordning (2021:000) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden
- Förslag till förordning (2021:000) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter och vissa andra organisationer för att lämna information och rådgivning till rapporterande personer
- Förslag till förordning (2021:000) om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Synpunkter:

Förslag till lag (2021:000) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

Lagförslaget är en harmonisering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten. På flera ställen i direktivets ingress står det att informationen angående sådan rapportering och skyddet ska vara tydlig och lättillgänglig för allmänheten (se särskilt s. 89). Lagförslaget är dock svåröverskådlig eftersom den innehåller flera hänvisningar bland annat till direktivet, lagen om anställningsskydd (LAS), medbestämmandelagen (MBL), lagen om rättegången i arbetstvister (LRA) samt kollektivavtal om de ingås och en behörigmyndighetslista. Indirekta hänvisningar finns även till rättegångsbalken och preskriptionslagen (PreskL). Vissa hänvisningar kan vara nödvändiga, medan det är tveksamt om andra, som tex. hänvisningar till lagens materiella tillämpningsområde, behöriga myndigheter och kommuner samt tidsfrister och preskription, är det. Eftersom frågan gäller skyddslagstiftning bör den individ som ska skyddas lätt kunna förstå de huvudfrågor som omfattas av lagen utan att behöva leta vidare i andra regleringar eller anlita jurist.

Juridiska fakultetsnämnden

Tillämpningsområdet angående materiell EU-rätt

Direktivet innehåller en klar och tydlig uppräknning av områden som omfattas av tillämpningsområdet, nämligen:

- i) Offentlig upphandling
- ii) Finansiella tjänster, produkter och marknader och förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism
- iii) Produktsäkerhet och produktöverensstämmelse
- iv) Transportsäkerhet
- v) Miljöskydd
- vi) Strålskydd och kärnsäkerhet
- vii) Livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande
- viii) Folkhälsa
- ix) Konsumentskydd.
- x) Skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks- och informationssystem

Listan framgår dock inte direkt i förslaget, utan framgår indirekt genom en hänvisning. Listan bör i stället framgå direkt av lagen, i syfte att underlätta förståelsen av tillämpningsområdet.

Personer som ska skyddas

I lagförslagets andra kapitel fastställs kretsen av skyddspersoner. Skyddspersonerna klassificeras som antingen arbetstagare eller annat. Klassificeringen påverkar andra frågor, som exempelvis preskriptionsfrister (se nedan). På sidan 155 i förslaget framgår att begreppet arbetstagare enligt 2:1 i lagförslaget omfattar även inhyrda arbetstagare. Dessa nämns dock inte uttryckligen i bestämmelsen. Inhyrda arbetstagare nämns dock uttryckligen i 11:1 som enligt första stycket omfattar arbetstagare, volontärer, praktikanter, och inhyrda arbetstagare. Ordalydelse i förslagets 2:1 och 11:1 bör alltså överensstämma bättre.

Kollektivavtal och de interna kanalerna

Enligt 1:5 i lagförslaget kan arbetsmarknadsparterna genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation avvika från 4:1-8 under förutsättning att avtalet respekterar de rättigheter för rapportering och berörda personer som avses i direktivet. Det borde understrykas att flera av de kategorier som omfattas av begreppet arbetstagare i lagförslaget, nämligen f.d. arbetstagare, jobbsökare, uppdragstagare, volontärer, praktikanter, inte har tillgång till kollektivavtal i samma utsträckning som de som är fackliga anslutna.

Rättegång

Elfte kapitlet, som behandlar rättegången börjar med en uppdelning enligt lagförslagets tredje kapitel om skyddets innebörd. Om målet ang. 3:3 § handlar om en arbetstagare, volontär, praktikant eller inhyrd arbetstagare ska LRA tillämpas. LRA bygger på arbetsmarknadsparternas samspel. Att volontärer och praktikanter, som också troligtvis inte är fackligt anslutna, inkluderas här är från den svenska arbetsrättsmodellens perspektiv fördelaktigt. Dock tjänar de mer komplicerade frågor som uppstår under LRA som arbetsmarknadsparterna är vana med, inte samma syften när det gäller denna typ av skyddslagstiftning. Frågan om allokering av rättegångskostnaderna kan också tas upp i detta sammanhang. Om skyddspersonen inte företrädas av en arbetsmarknadspart är det viktigt att domstolarna beaktar möjligheterna att omfördela de ekonomiska riskerna anknutna till att processa angående repressalier, brist på skydd och/eller skadestånd. I kontrast med rena arbetstvister där arbetstagar- och arbetsgivareorganisationer anses vara lika starka, är den rapportering personen mer sårbar i de flesta hänseenden.

Bevisbörda

Samma bevisbörda skall gälla som den som följde av den tidigare regleringen. Av förslagets 10:3 framgår att ”om den som anser sig ha blivit utsatt för repressalier i strid mot denna lag visar omständigheter som ger anledning att anta att så är fallet, är det svaranden som ska visa att sådana repressalier inte har vidtagits.”

Punkt 93 i direktivets ingress stadgar följande:

När den rapporterande personen visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon efter att ha rapporterat överträdelser eller gjort ett offentliggörande i linje med denna lag och lidit en skada, bör bevisbördan övergå till den person som vidtog den skadliga handlingen, och denne ska visa att den vidtagna handlingen inte på något sätt var kopplad till rapporteringen eller offentliggörandet.

Förslagets bevisbörderegler följer alltså inte direktivets bevisbörderegler. Att olika bevisbörderegler gäller på EU-nivå och på nationell nivå har varit föremål för diskussioner inom en *access to justice*-kontext och flera medlemsstater har haft problem med tillämpningen (se t.ex. European Commission, *Reversing the Burden of Proof: Practical dilemmas at the European and national level*, 2015. Den svenska situationen behandlas på s. 6 samt sidorna 71–72). Det följer inte av direktivets ordalydelse att en skyddsperson ska visa adekvat kausalitet mellan handling och skada. Skyddspersonen ska endast visa att skadan inträffat efter att ha rapporterat en överträdelse. Därefter ska svaranden visa att den vidtagna handlingen inte på något sätt var kopplad till rapporteringen eller offentliggörandet.

Tidsfrister och preskription

Enligt förslaget gäller olika preskriptionsfrister för arbetstagare (inklusive volontärer, praktikanter och inhyrda arbetstagare) och övriga. För arbetstagare gäller enligt förslagets 11:4 MBL:s tidsfrister enligt 64–66 §§. Av regeln följer att det finns tre olika kategorier av tidsfrister:

- Arbetstagare som företräds av en arbetstagarorganisation enligt 65–66 §§ MBL skall väcka talan inom tre månader efter den första förhandlingen samt inom två månader efter den centrala förhandlingen (dvs. en sammantagen frist om fem månader).
- Arbetstagare som inte företräds av en organisation ska väcka talan inom fyra månader efter det att personen har fått kännedom om den omständighet var till yrkandet hänför sig.
- Andra skyddspersoner, t.ex. egenföretagare, företagsledning och aktieägare har att iakttä de preskriptionsregler för skadeståndsanspråk som följer av PreskL. Enligt huvudregeln preskriberas fordringar tio år efter tillkomsten (1 § PreskL).

Tidsfrister och preskription är av central betydelse. Eftersom det är fråga om en skyddslagstiftning bör fristerna framgå tydligare av reglerna än vad som är fallet. För det andra syftar 64–66 §§ MBL till att tvinga arbetsmarknadsparterna att agera snabbt. Lagförslaget har inte något motsvarande skyndsamhets syfte. Det finns alltså inte samma skäl till att införa korta tidsfrister i denna reglering. Därtill bör fristerna vara desamma för rapporterande personer.

Förslag till lag (2021:000) om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Förslaget tillstyrks.

Förslag till förordning (2021:000) om statsbidrag till arbetsmarknadens parter och vissa andra organisationer för att lämna information och rådgivning till rapporterande personer

Den föreslagna förordningen fyller väl syftet om att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/1937 i svensk rätt.

Förslag till förordning (2021:000) om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Den föreslagna förordningen fyller väl syftet om att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/1937 i svensk rätt.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jessika van der Sluijs. Yttrandet har beretts av professor Laura Carlson. Föredragande har varit utredare Catharina Sitte-Durling. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

4 (4)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Catharina Sitte-Durling'. The signature is fluid and cursive, with a prominent initial 'C' and a long, sweeping tail.

Jessika van der Sluijs

Catharina Sitte-Durling