

Stockholm den 30 oktober 2014

R-2014/1112

Till Arbetsmarknadsdepartementet

A2014/2170/ARM

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 27 juni 2014 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (SOU 2014:31).

1. Sammanfattning

1.1 Utredningen har i betänkandet lämnat förslag till en ny lag – lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

Advokatsamfundet avstyrker förslaget.

För den händelse förslaget skulle genomföras, har Advokatsamfundet synpunkter på den lagtekniska utformningen.

1.2 Utredningen har i betänkandet lämnat förslag på regler om krav på rutiner för interna larm i en verksamhet.

Advokatsamfundet tillstyrker förslaget, men har synpunkter på den lagtekniska utformningen.

1.3 Utredningen har i betänkandet föreslagit regler om tystnadsplikt.

Advokatsamfundet har avstyrkt huvudförslaget. Om det skulle genomföras, tillstyrker samfundet att regler om tystnadsplikt införs.

2. Allmänna synpunkter

I betänkandet (s. 22) har redovisats ett antal utgångspunkter för överväganden kring en ny lagstiftning enligt följande.

- Arbetstagares skydd vid larm om allvarliga missförhållanden behöver förstärkas.
- Reglerna om detta stärkta skydd för arbetstagare som slår larm ska vara tydliga och lättillämpade. I detta ligger att det antal kriterier som styr bedömningen av när det stärkta skyddet inträder bör minimeras.
- Det stärkta skyddet ska beakta andra skyddsvärda intressen, till exempel arbetsgivares intresse av att undvika renomméskador. Kriterierna som styr bedömningen måste därför viktas på ett sådant sätt att en rimlig avvägning görs mellan olika intressen.
- Arbetsmarknadens parter ska i möjligaste mån kunna reglera det stärkta skyddet genom kollektivavtal. Den svenska arbetsmarknadsmodellen bör alltså så långt som möjligt respekteras.

Vidare framgår under rubriken Konsekvensbeskrivning (punkten 23.1.3 Alternativa förslag) att utredningen även har övervägt vad som kallas nollalternativet och minimalalternativet. Det framgår även i anslutning till beskrivningen av lösningar som finns i andra länder att utredningen beaktat sådana alternativ.

Advokatsamfundet instämmer i de utgångspunkter som ovan har angivits för utredningens uppdrag. Inte minst framgår av utredningens beskrivning av Sveriges internationella åtaganden att Sverige behöver införa ett stärkt skydd för arbetstagare som slår larm.

Av skäl som redovisas i det följande är det dock Advokatsamfundets mening att förslaget inte lever upp till de utgångspunkter som utredningen själv har angivit.

Mot den beskrivna bakgrunden menar Advokatsamfundet att det är en brist att utredningen inte har övervägt och tagit fasta på andra näraliggande alternativ. Ett sådant alternativ skulle exempelvis kunna bygga på de regler som finns i Storbritannien (s. 162-167).

3. Lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

Som anges på flera ställen i betänkandet är inte avsikten att lagen ska reglera arbetstagares rätt att slår larm som sådan eller rätten att kritisera arbetsgivaren eller att yttra sig i övrigt.

Som utredningen konstaterar (s. 312 och 314) innebär detta att arbetstagaren som slår larm – samtidigt som denne enligt lagen har rätt till skydd mot repressalier – kan bli skadeståndsskyldig i förhållande till arbetsgivaren enligt exempelvis uttryckliga tystnadspliktsregler eller företagshemlighetslagen. På motsvarande sätt kan det

undantagsvis föreligga saklig grund att säga upp en arbetstagare som har slagit larm enligt lagen (s. 307).

Innebörden av lagen är därmed att den inte i någon egentlig mening ger en arbetstagare rätt att slå larm. Lagens egentliga innebörd är att den arbetstagare som skulle utsättas för repressalier från arbetsgivarens sida med anledning av att arbetstagaren har slagit larm, kan ha rätt till ett skadestånd om en viss procedur har föregått larmet. Det kan antas att ett sådant skadestånd normalt sett kommer att ligga på måttliga nivåer.

En sådan ordning är enligt Advokatsamfundets mening varken ändamålsenlig eller av beskaffenhet att förenkla regelverket. Lösningen innebär att en ytterligare lag läggs till de övriga lagar som ger arbetstagaren vissa rättigheter; utan att det vare sig tydligt anges hur arbetstagarens rättigheter ser ut eller – som anförts ovan – medför något egentligt skydd.

Det kan dessutom konstateras att den ovan beskrivna konstruktionen av lagen inte framgår på ett tydligt sätt. Lagens inledande paragraf kan lätt förleda en arbetstagare till tanken att lagen ger en verklig rätt att slå larm, utan att arbetstagaren ska kunna drabbas av exempelvis skadeståndspåföljd – något som alltså inte är fallet.

Det är Advokatsamfundets mening att förslagen i betänkandet därmed inte lever upp till de utgångspunkter som utredningen har angivit. Lagförslaget innebär ingen förenkling och medför inte heller att den arbetstagare som avser att slå larm endast behöver ta ett litet antal kriterier i beaktande. Av denna anledning avstyrker samfundet lagförslaget.

4. Synpunkter av rättsteknisk art

För den händelse förslaget skulle genomföras har Advokatsamfundet följande synpunkter.

4.1 Lagens syfte

Det bör tydligare anges i en inledande paragraf att lagen inte i sig ger någon rätt för en arbetstagare att slå larm om allvarliga missförhållanden, utan enbart reglerar rätten till skadestånd vid repressalier om arbetstagaren följt en viss procedur.

4.2 Internationella koncerner

Utredningen har föreslagit att i de gränsöverskridande situationerna ska det avgörande vara vilket avtalsstatut som gäller för anställningsförhållandet.

Frågan rör exempelvis den situationen att en arbetstagare slår larm i Sverige och drabbas av repressalier vid besök på huvudkontoret i ett annat land, alternativt att en arbetstagare slår larm utomlands, men drabbas av repressalier i Sverige.

En lags internationella tillämpningsområde är sällan av avgörande vikt. Det är dock känt att rutiner för att slå larm finns i flera internationella koncerner; kanske till och med

företrädesvis i sådana koncerner. Med hänsyn till detta har den berörda frågan stor praktisk betydelse.

Lagen reglerar minst fyra olika förhållanden som kan aktualiseras på skilda geografiska platser: arbetstagarens observation av allvarliga missförhållanden, arbetstagarens interna larm, arbetstagarens externa larm, arbetsgivarens repressalier mot arbetstagaren.

Med den föreslagna lösningen skulle en arbetstagare med tydlig anknytning till Sverige och där samtliga de angivna momenten skulle ha aktualiserats i Sverige helt kunna sakna skydd enligt lagen (det skulle exempelvis kunna gälla en arbetstagare som är utstationerad i Sverige under relativt lång tid; jfr s. 234 i betänkandet).

Med hänsyn till frågans praktiska betydelse, bör det enligt Advokatsamfundet för det första finnas en tydlig reglering av frågan. Den valda principen bör uttryckligt framgå av lagen.

Advokatsamfundet menar för det andra att lagens karaktär är sådan att det borde övervägas en annan lösning i gränsöverskridande situationer. Inte minst med hänsyn till att lagens skyddsområde berör området för ordre public, bör frågan bli föremål för fördjupad analys.

4.3 Tystnadsplikt

I lagförslagets 7 § om tystnadsplikt bör det införas en uttrycklig hänvisning till brottsbalkens regler.

Enligt utredningens förslag ska vissa arbetstagare inte ha skydd av lagen. Det förutsätter att arbetstagaren genom larmet begår brott. En advokat som slår larm bör – om tystnadsplikten för advokater sätts åt sidan – inte åtnjuta skydd av lagen. Om utredningens förslag trots allt skulle leda till lagstiftning, måste med hänsyn till konstruktionen av advokaters tystnadsplikt, undantaget från lagens skydd utvidgas.

4.4 Preskription

Reglerna om preskription hänvisar på motsvarande sätt som diskrimineringslagen (2008:567) till medbestämmandelagens preskriptionsregler.

En sådan ordning har visat sig olämplig. Det betyder för det första att olika tidsgränser kommer att gälla beroende på om arbetsgivaren har kollektivavtal eller inte. Vidare följer att det kan vara svårt för en enskild arbetstagare att få inblick i vid vilken tidpunkt preskription inträder (se AD 2003 nr 22 och AD 2004 nr 8).

En bättre ordning vore att direkt i lagtexten anknyta till den skadegörande handlingen och på motsvarande sätt som i 40 och 41 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd ange särskilda tidsgränser för den händelse kollektivavtal gäller.

4.5 Allvarliga missförhållanden

Lagen avser att skydda en arbetstagare som slår larm om ”allvarliga missförhållanden” i arbetsgivarens verksamhet. Med allvarliga missförhållanden avses enligt lagförslagets 1 § förhållanden som kan misstänkas avse brott eller ”därmed jämförliga missförhållanden”.

När det gäller vad som kan utgöra ”därmed jämförliga missförhållanden” räknas i utredningen upp ett antal sådana förhållanden (s. 244-254 och 375). Sammantaget rör det sig inte endast om straffbara handlingar eller handlingar som på annat sätt är förbjudna eller för vilka sanktion i någon mening kan vara aktuell. Det kan avse även brott mot interna regler och ”oetiska förhållanden”.

Utredningen framhåller visserligen att oetiska förhållanden endast i undantagsfall ska kunna räknas som allvarliga missförhållanden. Att ha en allmän hänvisning till etik som avgränsning för en lag, är varken rättssäkert eller ändamålsenligt. Advokatsamfundet menar att lagens tillämpningsområde bör bestämmas på ett objektivt sätt.

4.6 Behovet av en ventil

I redovisningen av gällande rätt har utredningen givit en referens till rättsfallet Södertälje Sjukhus (AD 2011 nr 15, s. 100 i betänkandet). Målet belyser den situationen att en arbetstagare har slagit larm, vilket i sig leder till ett otillfredsställande arbetsklimat, som i sin tur äventyrar exempelvis patientsäkerheten. Utredningen har konstaterat att en arbetsgivare kan vidta åtgärder avseende förhållanden som inte står i ett direkt orsaksförhållande till larmet (s. 284 och 378).

Advokatsamfundet menar att en arbetsgivare måste kunna vidta åtgärder för att upprätthålla exempelvis säkerheten. Med direkt referens till rättsfallet Södertälje Sjukhus, måste denna möjlighet finnas även när själva larmet givit upphov till en svårlöst situation. Samfundet menar att denna situation inte fångas upp av förslaget.

Ventilen skulle 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.

5. Krav på rutiner för interna larm i en verksamhet

5.1 Allmänt

När det gäller regeln att arbetsgivare i vissa fall ska ha rutiner för interna larm tillstyrker Advokatsamfundet en sådan reglering.

Den vinst som skulle uppnås genom den föreslagna regleringen med en regel i arbetsmiljölagen (1977:1160) är att frågan om interna larmrutiner skulle lyftas in i ett strukturerat arbete (SAM – Systematiskt ArbetsMiljöarbete).

Arbetsamfundet menar emellertid att en regel av det berörda slaget inte bör tas in i arbetsmiljölagen. Frågeställningen har ytterst perifert med arbetsmiljö att göra. Inom många områden utöver arbetsmiljön ställs kravet på en arbetsgivare att arbeta på ett planmässigt och strukturerat sätt. Det gäller inte minst inom miljöskyddsområdet, inom diskrimineringsområdet och inom den finansiella sektorn.

Reglerna om interna rutiner för larm, bör i stället ligga i en egen lag för vilken Datainspektionen bör vara tillsynsmyndighet.

5.2 Personuppgiftslagen

Förslaget synes syfta till att larm även ska kunna innefatta handlingar av underställd personal.

Förslaget om interna larm är därmed inte förenligt med reglerna i personuppgiftslagen (1998:204). Enligt den tillämpning som godkänns i dag är det enbart tillåtet att slå larm i förhållande till huvudsakligen ledande personer (s. 193).

Vad som nu anförts innebär att bestämmelsen om rutiner för interna larm och personuppgiftslagen måste samordnas. Det bör i lagen uttryckligen anges hur de beskrivna systemen får vara uppbyggda och att reglerna gäller framför personuppgiftslagens regler.

SVERIGES ADVOKTSAMFUNDET

Anne Ramberg