

Datum

2014-10-30

Sida 1

Remissvar över utredningen Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (SOU 2014:31)

Vision välkomnar initiativet att skapa ett stärkt skydd för arbetstagare som av någon anledning har behov av att påtala missförhållanden på arbetsplatsen. Vision delar i hög grad utredningens beskrivning av den nuvarande situationen och behovet av förstärkt regelverk. Vår farhåga är dock att detta förslag inte kommer att uppfylla kraven för att åstadkomma detta skydd.

Utredningen konstaterar att det av flera skäl finns ett starkt behov av att förstärka skyddet för anställda som har fått vetskap om att det finns missförhållanden på den egna arbetsplatsen. Man konstaterar att det finns dålig kunskap om hur ofta visselblåsning förekommer i Sverige. Det finns inte heller några säkra uppgifter om i hur hög grad arbetstagare larmar när de upptäcker missförhållanden och hur vanligt det är att låta bli att larma på grund av rädsla för repressalier. Utredningen drar dock, efter att bland annat ha studerat utländska förhållanden och ett antal enkätundersökningar som gjorts i Sverige, slutsatsen att ett förstärkt skydd för visselblåsare behövs.

Lojalitetsplikten på den svenska arbetsmarknaden är mycket långtgående. Särskilt inom privat verksamhet finns mycket låg acceptans för att medarbetare ens internt kritiserar verksamheten, än mindre accepteras larm till myndigheter eller massmedia om missförhållanden. Konsekvenserna av att ha framfört kritik som av arbetsledningen uppfattas som illojal kan för en enskild arbetstagare te sig mycket allvarliga. Visselblåsare riskerar att få en sämre löneutveckling, sämre möjligheter till befordran och till och med bli av med sin anställning. Det är under de förutsättningarna oftast lättare att avstå från att larma.

Vision vill framhålla att det inte enbart är visselblåsaren som drar nytta av möjligheten att larma. Avslöjandet av oegentligheter i främst offentligfinansierade verksamheter är främst till fördel för dem som finansierar dem; skattebetalarna. Möjligheten att avslöja missförhållanden

Datum

2014-10-30

Sida 2

borde också vara till nytta för arbetsgivare, som rimligen inte är betjänta av att missförhållanden råder på arbetsplatsen. Inte minst motverkar regler om visseblåsande risken för att konkurrens snedvrids, eftersom samma regler då gäller för alla.

Utredningen har gjort en bra beskrivning av hur förhållandena idag ser ut med avseende på behovet av stöd till visseblåsare. Vision är övertygat om att alla arbetsplatser mår bra av ett öppet klimat som gör att medarbetare vågar framföra synpunkter och kritik. En tillåtande kultur bidrar till att verksamheten bedrivs på bästa sätt, att oegentligheter och brottsliga gärningar kommer till arbetsgivarens kännedom tidigare och att skadan därför ofta kan begränsas eller helt förebyggas.

Det är viktigt att öka incitamenten för att anställda inte ska avstå från att larma på grund av rädsla för repressalier. Regelverket måste därför vara tydligt och enkelt att tolka. Ett av syftena med den nu föreslagna lagstiftningen är att det ska bli enklare för en anställd att själv göra bedömningar av hur hen kan och ska agera när missförhållanden uppstår. Visions uppfattning är dock att den nya lagen inte innebär någon sådan förenkling eller tydlighet för de anställda. Snarare kommer flera av de föreslagna reglerna att medföra att den bedömning som en enskild person själv måste göra blir mer komplicerad än idag.

Visions uppfattning är att det förslag som nu lagts fram i sin helhet inte kommer att förbättra möjligheterna att slå larm, då arbetstagares rätt att slå larm kringgärdas av mycket långtgående kriterier som måste vara uppfyllda för att larmandet ska vara tillåten. Vision avstyrker förslaget av skäl som framgår nedan.

Förslagen

Omfattningen av lagen

Utredaren föreslår att lagen ska gälla enbart arbetstagare hos den aktuella arbetsgivaren, Utredaren har valt att definiera dessa genom att hänvisa till

Datum

2014-10-30

Sida 3

det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Vissa personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder utesluts, likaså utesluts de som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt socialtjänstlagen. Inte heller inhyrd arbetskraft ska omfattas av lagen hos den arbetsgivare där hen är inhyrd, utan enbart hos sin egen arbetsgivare (uthyraren). Motiveringen till att dessa grupper inte ska omfattas är huvudsakligen att de inte ryms under definitionen arbetstagare och därmed inte skulle kunna omfattas av arbetsrättslig lagstiftning.

Vision anser dock att även dessa grupper borde omfattas av regleringarna. Inhyrd arbetskraft arbetar ofta med samma saker och sida vid sida med dem som är anställda hos arbetsgivaren. Det är inte alls uteslutet, utan till och med ganska troligt att inhyrda arbetstagare eller personer som annars gör arbetsinsatser på arbetsplatsen utan att vara arbetstagare, får kännedom om sådant som bör leda till larm. Det är otillfredsställande att möjligheterna att påtala missförhållanden då kommer att bero på ifall vederbörande är anställd direkt hos arbetsgivaren eller utför arbete utan att vara anställd. Att inte låta alla grupper som är verksamma hos en arbetsgivare omfattas leder till osäkerhet om vad som råder, och det riskerar att innebära att ingen vågar larma.

Utredaren pekar på att lagstiftningen ifall inhyrda omfattas inte skulle kunna vara rent arbetsrättslig, utan snarast närma sig en offentlighetslagstiftning. Redan idag lever dock den arbetsrättsliga regleringen sida vid sida med annan lagstiftning, exempelvis den som gäller i offentlig sektor. Utredaren föreslår att även denna sektor ska omfattas av den nya lagen. Att det finns regler som får arbetsrättsliga konsekvenser men tillhör ett annat rättsområde är alltså inget okänt på arbetsmarknaden. Att inte ge inhyrda samma skydd som anställd personal ger arbetsgivare dessutom incitament för att välja inhyrningsformen för personal i stället för att anställa, vilket vore olyckligt.

Särskilt om offentlig sektor

Datum

2014-10-30

Sida 4

Utredaren föreslår att lagen ska gälla i såväl privat som offentlig sektor. Möjligheten att påtala brister i verksamheten inom offentlig sektor är dock reglerad sedan gammalt. Offentliganställda har en grundlagsskyddad rätt att meddela sig (anonymt) med massmedia i tryckfrihetsförordningen (TF) och en likaledes grundlagsfäst yttrandefrihet i regeringsformen (RF) som är starkare än lojalitetsplikten. Det måste också framhållas att denna öppenhet inom den offentliga sektorn är oerhört betydelsefull för allmänheten eftersom den uteslutande sysslar med sådan verksamhet som finansieras via skattemedel.

Utredaren påpekar att avsikten inte ska vara att minska yttrande- och meddelarfrihet inom den offentliga sektorn. När nu den nya lagen ändå föreslås omfatta även offentlig sektor finns en risk för att resultatet blir, om inte en faktiskt minskad yttrande- och meddelarfrihet, så i varje fall en ökad upplevd oklarhet om vad som egentligen gäller, eftersom det finns två regleringar som inte stämmer överens.

Den offentliganställda person som har behov av att påtala något missförhållande på arbetsplatsen och läser den nya lagen får veta att missförhållandet måste vara så allvarligt att det i princip renderar fängelsestraff för de ansvariga personerna för att det ska vara tillåtet att larma. Den offentliganställda som struntar i att läsa den lagen och i stället rättar sig efter regeringsformen får ett helt annat besked: yttrandefrihet gäller för alla medborgare om alla uppgifter som inte är sekretessbelagda eftersom anställda i offentlig sektor även i den rollen ses som medborgare.

Saken blir mer än mer komplicerad för den anställda i offentlig sektor som inte vill lämna öppen kritik, utan vill agera som meddelare till något massmedium. Om hen agerar genom sina rättigheter i TF så är rätten att meddela sig till journalister mer omfattande än både yttrandefriheten i RF och rättigheterna i den nya lagstiftningen, eftersom det då är tillåtet att meddela även vissa uppgifter som är sekretessbelagda, förutsatt att det sker muntligen. Det nya lagförslaget kommenterar inte alls den saken. Konsekvensen av konkurrensen mellan lagregleringarna blir att den anställda hamnar i en situation där det blir närmast omöjligt att reda ut vad

som gäller. Det befrämjar inte utsikterna för att anställda ska rapportera om missförhållanden.

När det gäller anställda som arbetar inom den privata sektorn i verksamheter som är offentligt finansierade så lyder de i stort sett under de regler som gäller för den privata marknaden. Efter avslöjanden om missförhållanden inom denna typ av verksamheter tillsatte regeringen en utredning för att skapa ett meddelarskydd som i möjligaste mån ska vara lika gott som det som gäller de offentliganställda. Ett lagförslag som utgör resultatet av denna utredning presenterades i december 2013. Detta lagförslag nämns enbart i förbigående i den nu aktuella utredningen och det finns inget resonemang om hur de båda lagarna ska kunna fungera tillsammans. Det innebär att förutsättningarna för visselblåsande inom denna sektor blir än mer oklara.

Man kan visserligen säga att meddelarskydd som avser kontakter med media inte är samma sak som visselblåsande. För de anställda ter det sig säkert likväldigt som att det rör samma område; i båda fallen kan saken gälla saken att larma om sådana omständigheter som vanligtvis hålls internt. Lagförslaget om meddelarskydd omfattar inte bara anställda utan även exempelvis inhyrda arbetstagare. Det verkar inte särskilt väl genomtänkt att ha två lagar på samma område, som har starka beröringspunkter med varandra men regleringar som är helt olika.

Kriterier

Lagförslaget ställer som främsta kriterium för att en arbetstagare ska få rätt att larma att kritiken ska röra ett "allvarligt missförhållande". Definitionen av "allvarliga missförhållanden" är att det ska "avse förhållanden som skäligen kan misstänkas avse brott på vilket fängelse kan följa, eller därmed jämförliga missförhållanden". Detta mycket långtgående kriterium riskerar att föra med sig att enskilda anställda mycket sällan kommer att våga påtala något missförhållande. Frågan är om inte lagförslaget i detta avseende t.o.m. medför en försämring i förhållande till dagens situation.

Datum

2014-10-30

Sida 6

Ett studium av Arbetsdomstolens domar, som idag bildar praxis på detta rättsområde, ger inte vid handen att missförhållanden alltid måste vara så allvarliga att de skulle kunna leda till fängelsestraff för att anställda ska ha rätt att slå larm. Även kriteriet att arbetstagaren måste ha fog för sin uppfattning när hen larmar externt är mycket svårbedömt för en enskild person och fungerar troligen avskräckande.

Enligt Visions uppfattning skulle det ha räckt med att larm skulle gälla "missförhållanden". Det är i sig ett uttryck som inte kan tolkas så att det skulle röra sig om bagatellartade problem. Om enskilda anställda ska kunna hantera bedömningen av regelverket får det inte vara så komplicerat att bara någon som är mycket väl insatt i regelverk och praxis kan avgöra vad som är tillåtet och inte.

Interna och externa larm

Utredaren har delat in visseblåsandet i interna och externa larm. Kriterierna för att larma ska vara olika för respektive typ av larm. Gemensamt för de båda är att det ska röra sig om allvarliga missförhållanden.

Den som vill larma externt ska också först ha tagit upp problemet internt. Då förutsätts att detta inte har lett till något resultat. Frågan är om det blir något externt larm under de omständigheterna – då har ju "visslaren" fått klart för sig att larmet inte togs väl upp. Visslaren måste också ha ett faktaunderlag för det som påstås; "ha fog" för sitt påstående. Vad detta kriterium innebär är höljt i dunkel. Utredningen gör ingen närmare definition av vad det är som krävs, endast att detta kriterium är nödvändigt för att inte anställda ska komma med grundlösa påståenden.

För den som larmar internt ska endast ett kriterium vara uppfyllt. Det är att larmet ska gälla allvarliga missförhållanden. Det innebär att även den anställde som larmar till ett internt organ måste ha förvissat sig om att de missförhållanden hen rapporterar är så allvarliga att de skulle kunna innebära fängelsestraff för den ansvarige. Om missförhållandet är av mindre allvarlig karaktär gäller inte någon sekretess hos den interne

mottagaren av anmälan, vilket får till följd att arbetsgivaren får möjlighet att vidta åtgärder mot den larmande personen. Det rimmar också illa att en arbetstagarare måste larma internt om det är fråga om brottslighet, något som i värsta fall kan leda till att den eller de som begått brott hinner undanröja bevis etc. Att tillåta interna larm borde vara önskvärt för arbetsgivaren eftersom det skulle kunna leda till att arbetsplatsen har en så öppen intern kultur att missförhållanden snabbt kommer till ledningens kännedom. Ett regelverk av den karaktär som nu föreslås motsäger detta syfte. Vision anser att det är olämpligt att dela upp larmen på interna och externa. Det borde vara möjligt att direkt larma externt om det inte finns interna rutiner och om det finns anledning att vara orolig för följderna av ett internt larm.

Interna rutiner

I utredningens förslag uppmuntras arbetsgivare att införa rutiner för interna larm om missförhållanden. Enligt Visions uppfattning kan det finnas problem med sådana rutiner som upprättas av arbetsgivare. Ett är att sådana rutiner ofta brister i öppenhet och insyn. Som anställd vet man då inte vad som händer sedan man larmat. Det blir dessutom svårt att veta om och när man har rätt att larma externt. Därutöver kan anställda i den offentliga sektorn uppfatta det som att meddelarskyddet begränsas genom att man hänvisas till arbetsgivarens interna rutiner. Frågan är om ett internt larmsystem i offentlig verksamhet överhuvudtaget är i enlighet med Sveriges offentlighetslagstiftning. Det kan liknas vid situationen då en chef säger till de anställda att alla uttalanden till media ska ske genom hen. JO har åtskilliga gånger kritiserat ett sådant tillvägagångssätt eftersom sådana begränsningar inte får finnas enligt svensk lag, försåvitt det inte gäller enbart uttalanden som görs i egenskap av representant för myndigheten. Ett internt visseblåsningssystem skulle lätt kunna uppfattas som en anvisning om att larmanden och kritik ska ske enbart den vägen.

Datum

2014-10-30

Sida 8

När det gäller offentliganställda, så finns också lagstiftning om att personal har anmälningsskyldighet i vissa fall i t ex socialtjänstlagen. Socialtjänstens personal har en personlig och undantagslös skyldighet att anmäla omedelbart exempelvis om det uppstår misstanke om att ett barn far illa. Det vore mycket problematiskt om det uppstår oklarhet om dessa skyldigheter och den enskilde arbetstagaren hamnar i ett dilemma, som kan leda till att anmälningar inte sker tillräckligt skyndsamt.

Larm till facket

Utredningen anser att en anställd alltid ska kunna larma sin fackliga organisation och då ha ett förstärkt skydd för detta. Detta medför i och för sig ingen skillnad gentemot dagens situation. Dock vill utredningen begränsa larmmöjligheten till att gälla i företag som har kollektivavtal.

Det är svårt att se vad ett ”larm” till facket skulle kunna ha för betydelse för det som är målet med att påtala missförhållanden. Facket kan knappast ha någon aktiv roll i detta. Fackombudet kan inte vända sig till arbetsgivaren för medlemmets räkning eftersom det skulle kunna innebära att bryta sekretessen för den som larmar. En enskild medlem i ett fackförbund kan givetvis alltid konsultera sitt förbund eller sin fackliga företrädare i olika frågor, men i detta fall är det svårt att se hur en facklig företrädare skulle kunna agera utan att hen riskerar sin medlems trygghet på arbetsplatsen.

Utredaren föreslår att möjligheten att larma till facket endast ska gälla hos arbetsgivare som har kollektivavtal. Det är ett mycket olyckligt förslag eftersom det blir direkt kontraproduktivt och kan bli ett tungt argument för företag att inte vilja träffa kollektivavtal. Den effekten kan uppstå också om rättigheten att larma till fackföreningen inte leder till något resultat.



Datum

2014-10-30

Sida 9

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Matts Hansson".

Matts Hansson

Tf kanslichef

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Åsa Tillberg".

Åsa Tillberg

Förbundsjurist

