

Arbetsmarknadsdepartementet

Visselblåsare (SOU 2014:31)

Bakgrund

Svenska ILO-kommittén har genom remiss den 27 juni 2014 (A2014/2170/ARM) anmodats att yttra sig över betänkandet *Visselblåsare* av Utredningen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm (SOU 2014:31). I betänkandet finns författningsförslag som syftar till att ge ett stärkt arbetsrättsligt skydd till arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

I betänkandet lämnas huvudsakligen tre förslag.

- En ny arbetsrättslig lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.
- En ny regel i arbetsmiljölagen (1977:1160) som innebär en skyldighet för alla arbetsgivare att – i den utsträckning verksamheten kräver det – antingen se till att det finns rutiner för interna larm om allvarliga missförhållanden eller vidta andra åtgärder som underlättar sådana larm.
- Regler till skydd för identiteten på de arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Reglerna införs i den nya arbetsrättsliga lag som föreslås av utredningen. I samband härmed görs även vissa justeringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagets förhållande till ILO-konventioner

Betänkandet innehåller en analys av förslagets förhållande till ILO-konventioner. Analysen ger för handen att ILO:s konvention (158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ är aktuell med anledning av de förslag som lämnas i betänkandet. Slutsatsen i betänkandet är att förslagen stämmer överens med nämnda konvention på de grunder som redovisas nedan.

Den föreslagna lagen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet innebär ett skydd mot repressalier från arbetsgivaren som grundar sig på att arbetstagaren slår larm enligt lagen. Repressalier omfattar uppsägningar och avskedanden men också mindre ingripande åtgärder under anställningen, t.ex. utfrysning på arbetsplatsen eller trakasserier. Den arbetsgivare som bryter mot repressalieförbudet ska betala skadestånd till arbetstagaren.

I den föreslagna lagen görs en skillnad mellan externa och interna larm. Med externa larm avses att en arbetstagare offentliggör uppgifter eller vänder sig till en myndighet. Med interna larm avses för det första att arbetstagaren vänder sig till arbetsgivaren eller en representant för denne. För det andra avses med interna larm att arbetstagaren använder sig av arbetsgivarens interna rutiner för rapportering. För stärkt skydd vid externa larm ska följande förutsättningar vara uppfyllda: (1) det ska vara fråga om ett larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet, (2) arbetstagaren ska som huvudregel ha slagit larm internt först, och (3) arbetstagaren ska vid tidpunkten för larmet ha fog för uppfattningen att de sakförhållanden som arbetstagaren slår larm om är riktiga. För stärkt skydd vid interna larm räcker det med att den första av nämnda villkor är uppfyllt. Om arbetstagaren inte iakttagit de rekvisit som uppställts ovan omfattas arbetstagaren inte av den föreslagna lagens skydd mot repressalier. Lagen ger ett skydd till arbetstagaren som tillkommer utöver det skydd som arbetstagaren i övrigt kan få.

Av artikel 5 i ILO:s konvention (158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ följer att det inte är ett giltigt skäl för uppsägning att arbetstagaren vänt sig till behörig myndighet för att anmäla ett missförhållande. Konventionstexten är i detta avseende ovillkorligt utformad. En anmälan om missförhållanden till myndigheter ska inte utgöra giltigt skäl (*valid reason*) för uppsägning. I svensk rätt har den aktuella konventionsbestämmelsen tolkats som att en arbetstagare inte kan undgå arbetsrättsliga följder vid exempelvis medvetet oriktiga beskyllningar mot arbetsgivaren endast på den grunden att beskyllningarna framförts i en anmälan (AD 1986 nr 95 och AD 1988 nr 67). Enligt Arbetsdomstolen är utgångspunkten i svensk rätt 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. En anmälan till en myndighet kan dock ske under sådana förhållanden eller på sådant sätt att handlandet måste anses innebära att arbetstagaren åsidosätter sin lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren. Myndighetsanmälningar kan således rent principiellt utgöra skäl för uppsägning enligt svensk rättspraxis. Utredningen konstaterar att Arbetsrättskommittén i sitt betänkande bekräftar svensk rättspraxis på området (SOU 1993:32),

Enligt utredningen bör den rådande svenska tolkningen av innebörden av artikel 5 i konventionen, såsom den kommit till uttryck i Arbetsdomstolens praxis och i Arbetsrättskommitténs betänkande, alltjämt vara gällande. Regler om arbetstagare som slår larm bör således beakta den avvägning som i dag görs enligt Arbetsdomstolens praxis, där bl.a. arbetstagarens lojalitetsplikt spelar in och arbetstagaren först bör vända sig till arbetsgivaren. Utredningen föreslår därför att den arbetstagare som slår larm genom att vända sig till en myndighet bör ges stärkt skydd enligt den föreslagna lagen endast om de ovan redogjorda förutsättningarna är uppfyllda.

Svenska ILO-kommitténs slutsats

Svenska ILO-kommittén noterar, precis som utredningen, att förslagen i betänkandet aktualiserar ILO:s konvention (158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ. Sverige anslöt sig till konventionen 1983. I regeringens proposition med anledning av anslutningen konstaterades att svensk lag är utformad på sådant sätt att konventionens artikel 5 måste anses uppfylld (prop. 1982/83:124, s. 5). Därefter har Arbetsdomstolen kommit att uttolka aktuell konventionsbestämmelse i praxis (se ovan). Även Arbetsrättskommittén har behandlat frågan om svensk rätts förenlighet med artikel 5 i nämnda konvention (SOU 1993:32, s. 385 f.). Arbetsrättskommittén har härvid bekräftat Arbetsdomstolens praxis.

ILO-kommittén konstaterar att artikel 5 i konvention (158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ har följande lydelse:

*”Bl.a. följande omständigheter skall inte utgöra giltigt skäl för uppsägning:
[...]
(c): att någon har gett in klagomål eller deltagit i ett rättsligt förfarande mot en arbetsgivare, vilket innebär påstående om överträdelse av lag eller annan författning, eller vänt sig till behörig myndighet[.]”*


En anmälan om missförhållanden till myndigheter ska enligt ordalydelsen inte utgöra giltigt skäl för uppsägning. Som påpekas i betänkandet har bestämmelsen i svensk rättspraxis tolkats som att konventionen lämnar utrymme för att undanta arbetstagare från skydd vid anmälningar som sker under sådana förhållanden eller på sådant sätt att handlandet måste anses innebära att arbetstagaren åsidosätter sin lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren. Såvitt ILO-kommittén kunnat konstatera tyder ingenting på att den tolkning av bestämmelsens innebörd som fastslagits i svensk rättspraxis står i strid med konventionen. Exempelvis ansåg Arbetsrättskommittén att konventionsbestämmelsen ifråga inte rimligen kan tolkas på det sättet att arbetstagaren skulle kunna undgå arbetsrättsliga följder vid exempelvis oriktiga beskyllningar mot arbetsgivaren endast av det skälet att beskyllningarna framförts i en anmälan (SOU 1993:32, s. 385). Vidare har ILO:s expertkommitté i sin granskning av Sveriges

åtaganden enligt konventionen, såvitt Svenska ILO-kommittén kunnat utröna, aldrig berört svensk rättspraxis med avseende på artikel 5 i konventionen. Den svenska tolkningen av bestämmelsens innebörd utgör en skälig intresseavvägning mellan arbetstagarens rätt att slå larm om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet och den lojalitetsplikt som ankommer på arbetstagaren genom anställningsförhållandet. Den svenska tolkningen av konventionstextens innebörd vilar på domstolspraxis som varit förhärskande i svenskt arbetsliv sedan 1980-talet; en praxis som dessutom har vidhållits av Arbetsdomstolen över tid (AD 1994 nr 79).

Mot denna bakgrund gör ILO-kommittén bedömningen att förslagen i betänkandet inte står i strid med ILO:s konvention (158) om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad ordförande och ledamöterna Nordlander, Köhler Krantz, Kovar, Beckman, Ernerot, Thapper, Donovan och ersättaren Larsson. Närvarande har varit sekreteraren Blommé, ersättarna Janson, Rubensson och adjungerade Samuelsson Apelgren och Kalkan. Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För Svenska ILO-kommittén


Stefan Hult
Ordförande

Babak Dadvar
e.u.


Babak Dadvar
Sekreterare