

Arbetsmarknadsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

Beredningsdatum  
2014-10-30

Lise Donovan  
070-28 56 210  
lise.donovan@tco.se

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

A2014/2170/ARM

Dnr 14-0069

### Sammanfattning

TCO välkomnar strävan att stärka det arbetsrättsliga skyddet för den som larmar om missförhållanden på sin arbetsplats men anser att förslaget totalt sett inte ger ett tillräckligt omfattande och starkt skydd.

TCO är dock mycket positivt till det stärkta arbetsrättsliga skyddet för privatanställda som drabbas av repressalier när de slagit larm.

TCO välkomnar också att lagförslaget har gjorts semidispositivt, men då lagen måste betraktas som en skyddslagstiftning bör det inte vara möjligt att upphäva eller inskränka arbetstagares skydd genom kollektivavtal.

TCO anser att lagen inte enbart ska omfatta arbetstagare utan även inhyrd arbetskraft, personer som utför vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder, deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt socialtjänstlagen.

TCO menar att det ska finnas ett arbetsrättsligt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om ”missförhållanden” till sin arbetsgivare eller fackliga organisation. Det senare ska gälla oavsett om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal med arbetstagarorganisationen eller inte.

TCO avstyrker att externa larm där en arbetstagare vänder sig till en myndighet regleras på samma sätt som när en arbetstagare larmar genom att offentliggöra uppgifter.

TCO anser att frågan om larm till myndighet bör regleras i en separat bestämmelse i lagen. När det föreligger en anmälningsskyldighet till en myndighet, eller motsvarande, för en anställd ska skyldigheten följas av ett arbetsrättsligt skydd mot repressalier från arbetsgivaren. Arbetstagare i verksamheter som kommer i kontakt med inspektions- och tillsynsmyndigheter bör ha ett bättre arbetsrättsligt skydd mot

repressalier från arbetsgivaren. Att endast ge skydd för larm om allvarliga missförhållanden i dessa fall är inte tillräckligt.

TCO gör gällande att om allvarliga ”missförhållanden” föreligger ska en arbetstagare i större utsträckning än vad som utredningen föreslagit direkt kunna larma externt utan att först behöva larma internt.

TCO menar att samtliga som hanterar ett internt larm hos arbetsgivaren bör omfattas av en tystnadsplikt, och alltså inte bara den som mottar larmet. Tystnadsplikten bör inte bara gälla för larm om allvarliga missförhållanden utan även för larm om allmänna missförhållanden, detta även om och trots att det arbetsrättsliga skyddet endast omfattar allvarliga missförhållanden.

TCO uppfattar att det kan finnas problem med interna larmrutiner som upprättas ensidigt av arbetsgivare. Ett sådant problem är att de ofta brister i öppenhet och insyn.

TCO ser en allvarlig risk att anställda i den offentliga sektorn uppfattar det som att meddelarskyddet ersätts eller begränsas genom att de hänvisas till arbetsgivarens interna rutiner.

TCO saknar i utredningen en problematisering av situationen då offentliga arbetsgivare har interna larmsystem, men som sköts av extern part, och hur detta förhåller sig till grundlagsfästa principer om allmänna handlingars offentlighet.

TCO anser att det bör finnas möjlighet för arbetsmarknadens parter att ingå kollektivavtal om åtgärder som underlättar larm och om interna larmrutinerna.

## **Inledning**

TCO anser att det är en angelägen uppgift att öka skyddet för arbetstagare som slår larm om missförhållanden på arbetet. TCO 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.

TCO vill även peka på att möjligheten att slå larm har ett starkt allmänintresse eftersom det kan ge insyn i samhällsskadliga företeelser som till exempel korruption, miljöförstöring, marknadsmissbruk och vanvård.

En arbetstagares lojalitetsplikt följer av anställningen och den är mer långtgående för privatanställda än för offentliganställda. I den privata verksamheten finns det mycket låg acceptans för medarbetares kritik mot verksamheten, och larm till myndigheter

eller massmedia om missförhållanden. Den som ändå vågar kritisera kan drabbas av repressalier och till och med äventyra hela sin anställning. Det medför att missförhållanden och ibland till och med brottslig verksamhet kan komma att pågå under lång tid.

Men även i den offentliga sektorn finns det problem. I våras gjorde fackförbundet ST en medlemsundersökning om meddelarskyddet bland sina statligt anställda medlemmar, som resulterade i rapporten *Öppenhet på villovägar*. Av rapporten framgår att det finns en osäkerhet bland statligt anställda om rätten att framföra kritik.

Fyra av tio statligt anställda medlemmar tycker att det har blivit lägre i tak under de senaste tre åren. Det ta sig till exempel uttryck i allt för kontrollerande chefer och undanhållande av information. Som medarbetare upplever man en risk för att bli utskälld inför sina arbetskamrater och en rädsla att bli utfryst. Endast var fjärde instämmer helt i att de kan framföra intern kritik på arbetsplatsen och så få som en av tio instämmer helt i att det är tillåtet att vara kritisk offentligt om hur arbetsplatsen fungerar.

Det är mot denna bakgrund som TCO välkomnar strävan att stärka det arbetsrättsliga skyddet för den som larmar om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Det är viktigt att signalera att det både är lagligt och önskvärt för arbetstagare att larma om missförhållanden hos arbetsgivaren.

## **Förslag till stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden**

### **Lagens syfte och tillämpningsområde (1 §)**

Den föreslagna lagen avser att ge ett förstärkt skydd och ska gälla utöver det skydd som redan följer av annan lagstiftning och praxis. Lagen ska alltså inte begränsa det skydd som arbetstagare redan har enligt gällande rätt.

TCO menar dock att rättsläget redan i dag är komplext och svåröverskådligt och den föreslagna lagen riskerar att ytterligare bidra till det. Förutsägbarheten och därmed rättsäkerheten kan alltså, trots ambitioner om motsatsen, komma att försämrans för arbetstagare som slår larm. Det finns därför all anledning att vara uppmärksam på denna risk och iakttä försiktighet och eftertänksamhet i samband med en reglering på området så att det i också i praktiken leder till ett förstärkt skydd för den som slår larm om missförhållanden.

Lagen ska gälla för anställda i såväl privat som offentlig sektor, detta trots att det finns stora skillnader i deras möjligheter och rättigheter på detta område. TCO:s strävan är att det på det offentliga och privata området är samma skyddsnivå.

*Offentliganställda* har bland annat en grundlagsskyddad rätt att meddela sig med massmedia och en grundlagsfäst yttrandefrihet som för dem är starkare än lojalitetsplikten mot arbetsgivaren.

Lagförslaget innebär inga markanta förbättringar i det arbetsrättsliga skyddet för de offentliganställda. TCO ser dessutom en risk att utredningens lagförslag leder till att offentliganställda blir osäkra på vad som egentligen gäller för dem, vilket kan leda till att de tystnar, trots att syftet med lagen är det motsatta.

För de *privatanställda* finns det viktigaste skyddet för yttrandefrihet i anställningsskyddet och den kritikrätt som fastslagits i praxis. Arbetsdomstolen har slagit fast att yttrandefriheten är en viktig princip som påverkar omfattningen av lojalitetspliktens utsträckning även mellan privata subjekt. TCO välkomnar ett stärkt arbetsrättsligt skydd för privatanställda som drabbas av repressalier när de slagit larm.

TCO välkomnar att även de kategorier arbetstagare som undantas från lagen (1982:80) om anställningsskydds (LAS) tillämpningsområde (1 § andra stycket p 1-4) inkluderas och omfattas av den föreslagna lagen, även om deras lagliga skydd endast består av en möjlighet till skadestånd, och inte till exempel ogiltigförklaring enligt LAS.

Utredningens förslag ger tyvärr endast skydd för arbetstagare som slagit larm om missförhållanden i den egna arbetsgivares verksamhet, men inte för dem som till exempel arbetar som *inhyrd arbetskraft* i samma verksamhet. TCO anser att även inhyrd arbetskraft bör omfattas av det stärkta arbetsrättsliga skyddet, självklart i förhållande till sin egen arbetsgivare men även i förhållande till det kundföretag där de är inhyrda. Inhyrda har lika stort, eller till och med större, behov av skydd vid visselblåsning som arbetstagare i inhyrarens verksamhet, på grund av sin svagare ställning i förhållande till kundföretaget.

Vissa personer som deltar i *arbetsmarknadspolitiska åtgärder* utesluts också, liksom de som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453). TCO anser att man bör överväga om inte även dessa grupper ska omfattas av det arbetsrättsliga skyddet. Att inte låta alla som är verksamma på en arbetsplats omfattas av skyddet leder till oklarhet om vad som gäller, och man riskerar därför att ingen vågar larma.

När det gäller anställda i den privata sektorn i verksamheter som är offentligt finansierades presenterades i december 2013 utredningen *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet* (SOU 2013:79). Utredningens lagförslag omfattar både anställda och inhyrd personal.

TCO menar att man bör undvika att hamna i ett läge där två nytillkomna lagar på mycket närliggande rättsområden har, till synes, utan några godtagbara skäl, fått två helt olika rättsliga lösningar för inhyrd personal.

I sammanhanget vill TCO också peka på att i såväl arbetsmiljölagen (1977:1160, AML, 3 kap. 12 § andra stycket) som diskrimineringslagen (2008:567, 2 kap. 1 § p 4) finns specialregleringar för utökat skydd för inhyrd arbetskraft.

Ett ytterligare skäl för att inhyrd personal bör ha samma rättigheter som anställd personal är att det annars ger arbetsgivare incitament att välja att hyra in arbetskraft i stället för att anställa när arbetskraftsbehov uppstår, vilket vore mycket olämpligt. TCO anser att anställning ska vara normen på svensk arbetsmarknad för hur man anlitar arbetskraft.

TCO anser således att fler kategorier än arbetstagare bör omfattas av den föreslagna lagen, inte minst inhyrd personal.

TCO vill allmänt understryka betydelsen av att *lagstiftning bör vara klar och tydlig*. Det gäller alldeles särskilt den arbetsrättsliga lagstiftningen, eftersom den i stor utsträckning tolkas och tillämpas av bland annat lokala fackliga företrädare som i normalfallet inte är juridiskt skolade personer. Det blir därför problematiskt med allt för många uttryck vars fulla innebörd kräver ingående studier av och kunskap om innehållet i lagens förarbeten för att kunna på ett riktigt sätt förstå och tillämpa dem. Begrepp som kan ställa till det i detta avseende är till exempel "allvarliga missförhållanden", "skäliga åtgärder", "befogad anledning" och "fog för uppfattningen".

Det är av samma skäl bättre att det direkt av och uttryckligen i 1 § framgår att lagen kan tillämpas parallellt med annan lagstiftning på området, till exempel lagen om anställningsskydd. Det bör även övervägas om inte 6 §, som är en ren upplysningsparagraf om att tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd mot åtgärder från myndigheter och andra allmänna organ gäller, också bör placeras i 1 §.

Ett av syftena med den nu föreslagna lagstiftningen är att det ska bli enklare för den anställda att själv göra bedömningen om hur han eller hon kan och bör agera för att få skydd vid larm om missförhållanden som upptäckts. TCO:s uppfattning är dock att den nya lagen inte lever upp till det.

TCO anser att det är djupt olyckligt att lagen endast ger skydd för larm om *allvarliga missförhållanden*, och i synnerhet att detta också gäller för interna larm som går direkt till arbetsgivaren. Med allvarliga missförhållanden avses i lagen förhållanden som skäligen kan misstänkas avse brott på vilket fängelse kan följa, eller därmed

jämförliga förhållanden. TCO anser att det begränsar lagens skydd allt för mycket. Osäkerhet om vad som omfattas av begreppet allvarliga missförhållanden och om ett eventuellt larm skulle omfattas av lagens skydd kan dessutom riskera att få till följd att arbetstagare avstår från att larma och lagen kommer då att motverka sitt eget syfte.

### **Avvikande avtal (2 §)**

TCO värnar den svenska arbetsmarknadsmodellen som innebär att den arbetsrättsliga lagstiftningen lägger fast ramarna men ger i stora delar möjlighet för arbetsmarknadens parter att i kollektivavtal anpassa och precisera reglerna till den egna branschen. TCO:s utgångspunkt är därför positiv till att lagförslaget har gjorts semidispositivt. Den föreslagna lagen är dock en utpräglad skyddslagstiftning och TCO anser därför att en arbetstagares rättigheter och skydd enligt lagen inte ska kunna upphävas eller inskränkas, inte ens genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Ett tillägg om detta bör därför göras till 2 § andra stycket. Med ett sådant tillägg till 2 § kan TCO ställa sig bakom förslaget i denna del.

När det däremot gäller frågor om hur interna rutinerna för larm bör organiseras m.m. är det något som lämpar sig väldigt väl för att regleras i kollektivavtal mellan parterna. Det nya stycket i 3 kap. 2 a § AML bör därför göras oinskränkt semidispositivt.

### **Vad lagen skyddar mot (3 §)**

TCO delar utredningens bedömning att arbetstagare som slår larm enligt lagen ska skyddas mot repressalier från arbetsgivaren. TCO välkomnar att förslaget knyter an till det diskrimineringsrättsliga repressalieförbudet, liksom motsvarande förbud i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, och dessa förbuds vidsträckta tolkning av vad som utgör en repressalie.

### **Interna larm till arbetsgivaren (4 § första stycket)**

TCO kan inte ställa sig bakom utredningens förslag om att det endast ska vara larm om "allvarliga missförhållanden" som ger arbetstagare ett arbetsrättsligt skydd.

I en arbetstagares lojalitetsplikt till sin arbetsgivare finns en allmän skyldighet att inte skada arbetsgivaren och i detta ligger i förlängningen även en skyldighet att fästa arbetsgivarens uppmärksamhet på allehanda missförhållanden som råder i verksamheten och som kan leda till skada eller redan är till skada för arbetsgivaren. Lojalitetsplikten finns inte stadfäst i någon uttrycklig lagregel utan utgör en allmän rättsgrundsats och som har utvecklats med Arbetsdomstolens praxis. Pliktens innehåll och styrka varierar, bland annat beroende på om arbetstagaren är privat eller offentligt

anställd, vilken ställning arbetstagaren har och anställningens beskaffenhet i övrigt.

TCO anser att lojalitetspliktens skyldighet för arbetstagare att uppmärksamma, eller om man så vill, larma, arbetsgivaren bör motsvaras av ett arbetsrättsligt skydd för arbetstagaren mot arbetsgivarens repressalier. TCO gör bedömningen att denna skyldighet omfattar mer än det som avses med begreppet "allvarliga missförhållanden".

Typiskt sett leder interna larm inte till någon skada för arbetsgivaren utan snarare till nytta, vilket i sig borde leda till en annorlunda avvägning mellan arbetsgivar- och arbetstagarintresset än vid externa larm där risken för skada för arbetsgivaren är större.

Det kan också nämnas att det i den motsvarande norska lagstiftningen används uttrycket "kritikvärdiga förhållanden" som är ett betydligt lägre ställt krav och som bättre korresponderar med begreppet "missförhållanden".

TCO anser därför att det ska räcka med "missförhållanden" i arbetsgivarens verksamhet vid interna larm för att ge arbetsrättsligt skydd för den som larmar. Med detta vidare begrepp ökar också chanserna att arbetstagare i större utsträckning än i dag vågar larma internt.

När det gäller TCO:s synpunkter på arbetsgivarens interna rutiner för rapportering, återkommer vi till den frågan under förslaget till ändring i arbetsmiljölagen nedan.

#### **Larm till arbetstagarorganisation (4 § andra stycket)**

Enligt utredningen kan en arbetstagare larma internt genom att vända sig till sin arbetstagarorganisation, om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal med organisationen. Enligt utredningen innebär regleringen ingen begränsning i de möjligheter en arbetstagare redan i dag har att vända sig till sin arbetstagarorganisation eller i organisationens möjligheter att agera. TCO vill betona vikten av att det förblir så och att förhållandet mellan arbetstagarorganisationen och dess medlemmar inte lagregleras.

TCO vill i detta sammanhang och för tydlighetens skull peka på att en arbetstagare redan i dag kan med bland annat skydd av föreningsrättsfriheten, kontakta sin fackliga organisation inom ett mycket vidsträckt område i frågor som berör arbetet, vilket även, åtminstone delvis, torde inkludera eventuella missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Något krav på att dessa omständigheter ska vara kvalificerade (till exempel avse *allvarliga* missförhållanden och att arbetsgivaren ska vara bunden av kollektivavtal) finns inte. Om en arbetsgivare inskränker denna rätt för en medlem eller utsätter denne för trakasserier för att ha tagit kontakt med sitt

fackförbund torde detta bedömas vara en föreningsrättskränkning jämligt 8 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

Icke desto mindre välkomnar TCO att det arbetsrättsliga skyddet betonas och förstärks, och nu också täcker sådana förhållanden som inte redan i dag omfattas av något skydd. Det blir dock en olycklig inkonsekvens om skydd enligt den föreslagna lagen endast ges vid larm om allvarliga missförhållanden till den fackliga organisation som arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal med.

Det kan i sammanhanget nämnas att larm till en facklig representant på arbetsplatsen enligt norsk rätt alltid anses innebära att larmet sker på ett försvarligt sätt.

Det är dessutom något oklart vad utredaren tänkt sig vara den fackliga organisationens roll i den interna larmsituationen. Den kan naturligtvis vara att ge sina medlemmar råd och stöd i frågor om det finns ett arbetsrättsligt skydd i en given potentiell larmsituation eller om förutsättning föreligger för skadeståndsskyldighet när en arbetsgivare vidtagit negativa åtgärder på grund av ett redan slaget larm. För denna uppgift torde det dock inte behövas någon ny lagreglering.

En annan roll för fackförbunden skulle kunna vara att föra larmet vidare till arbetsgivaren som ett anonymt larm och på så sätt avhända den enskilde arbetstagaren risken för att drabbas av repressalier från arbetsgivaren. TCO befarar dock att det ofta kommer att innebära problem att upprätthålla anonymiteten för den som ursprungligen larmade, beroende på bland annat storleken på arbetsplatsen samt antalet anställda som har insyn och tillgång till sådan information som larmet avser.

En komplikation som tillkommer i sammanhanget är om en arbetstagare, som inte är den som rent faktiskt larmade facket, felaktigt drabbas av repressalier från arbetsgivaren, sådana repressalier torde inte omfattas av repressalieförbudet i lagförslagets 3 §, vilket TCO anser vara en brist.

Kravet på kollektivavtal är också mycket olyckligt ur flera synvinklar. Många av de arbetsgivare där det finns behov av att larma om missförhållanden och där det kan finnas särskild anledning att vända sig till sin arbetstagarorganisation, är dessvärre inte bundna av något kollektivavtal. Kravet på kollektivavtal är också direkt kontraproduktivt och kan bli ett avgörande argument för ett företag att inte vilja träffa kollektivavtal.

Ett annat problem med kravet i 4 § andra stycket är att det utesluter skydd för en arbetstagare som visserligen är medlem i ett fackförbund men som, av olika skäl, är felorganiserad och därför inte



är medlem i det fackförbund som slutit kollektivavtal med arbetsgivaren.

Mot denna bakgrund anser TCO att en arbetstagare ska få skydd enligt den föreslagna lagen för att larma sitt fackförbund om missförhållanden hos sin arbetsgivare oavsett om de är allvarliga eller inte och oavsett arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal, med detta eller annat förbund, eller inte.

### **Externa larm – offentliggörande (5 §)**

Med externa larm avses larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet genom att offentliggöra uppgifter eller genom att vända sig till en myndighet. Skyddet förutsätter att arbetstagaren först larmat internt utan att arbetsgivaren vidtagit skäligen åtgärder eller om arbetstagaren av något annat skäl hade befogad anledning att slå larm externt. Arbetstagaren ska också ha fog för uppfattningen att sakförhållandena var riktiga.

TCO anser att det är rimligt att ställa krav på allvarliga missförhållanden när en arbetstagare larmar genom att offentliggöra uppgifter, såsom utredningen föreslår. TCO anser dock att larm till myndighet ska regleras annorlunda och separat.

TCO kan även ansluta sig till att en arbetstagare i normalfallet först ska larma internt, men menar att det i vissa fall är befogat att direkt larma externt.

TCO anser att utrymmet för att direkt kunna larma externt bör vidgas. Det bör till exempel vara möjligt att direkt larma externt om det inte finns interna rutiner hos arbetsgivare vars verksamhet kräver att det finns sådana, detta skulle sannolikt påskynda arbetet med att inrätta sådana rutiner.

TCO vill dock peka på att det kvarstår stora oklarheter i utredningens förslag om insyn och öppenhet när det gäller interna larmrutiner liksom när det gäller externt hanterade interna larmkanaler hos offentliga arbetsgivare. I det senare fallet gör sig även gällande frågor om hur dessa rutiner för interna larmkanaler förhåller sig till meddelarskyddet och offentlighetsprincipen.

Det bör även finnas en rätt att direkt larma externt om det finns befogad anledning att känna oro för följderna av ett internt larm. Det är viktigt att kriteriet ”av något annat skäl hade befogad anledning att slå larm externt” utvecklas och görs tydligare, gärna med fler konkreta exempel.

TCO känner tveksamhet inför hur förslaget i praktiken kommer att fungera i en situation där en arbetstagare slår larm om ett allvarligt missförhållande internt och arbetsgivaren inte vidtar skäligen åtgärder. Ett frågetecken är vad som utgör ”skäligen åtgärder”. Ett annat frågetecken är hur arbetstagaren ska kunna få vetskap om

huruvida arbetsgivaren har vidtagit åtgärder och hur det ska bedömas om man som arbetstagare inte får kännedom om vilka åtgärder som möjligen vidtagits. Av formuleringen av 5 § p 1 b) att döma, krävs visshet om att arbetsgivaren inte vidtagit skäligen åtgärder. Det torde inte räcka med att ”ha fog för uppfattningen” såsom anges i 5 § p 2 eftersom den bestämmelsen enbart tycks syfta på de sakförhållanden som arbetstagaren slagit larm om.

En närliggande fråga handlar om möjligheten till anonymitet som regleras i 7 §. En arbetstagare som först vänder sig internt har skydd av tystnadspliktsbestämmelsen. Tvingas sedan arbetstagaren att gå externt så finns det inte längre något motsvarande skydd enligt lagförslaget, detta trots att möjligheten till anonymitet är i verkligheten många gånger det bästa skyddet för en arbetstagare. Ett framtida scenario är att de externa larmen till tidningar och media minskar som en följd av den föreslagna lagstiftningen och det har inte varit avsikten med lagstiftningsinitiativet.

### **Externa larm – till myndighet (5 §)**

Utredningen föreslår att externa larm genom offentliggörande eller genom att vända sig till en myndighet ska regleras på samma sätt.

TCO anser att frågan om larm till myndighet bör regleras annorlunda och i en separat bestämmelse i lagen. Bakgrunden är att det för vissa offentliganställda finns en anmälningsskyldighet till myndighet och för andra ingår det som en naturlig och löpande del i arbetet att ha kontakt med den tillsyns- eller inspektionsmyndighet som den egna verksamheten är kopplad till.

Det finns till exempel i socialtjänstlagen en anmälningsskyldighet för personal i vissa fall. Socialtjänstens personal har en personlig och undantagslös skyldighet att anmäla omedelbart, till exempel 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.

TCO anser därför att när en anmälningsskyldighet föreligger för en arbetstagare bör den följas av ett arbetsrättsligt skydd mot repressalier från arbetsgivaren för den som anmäler till myndigheten. Det bör vara tillräckligt för det arbetsrättsliga skyddet att den lagfästa skyldigheten att göra en anmälan bedöms vara uppfylld. Att som i lagförslaget till exempel kräva att anmälan avser allvarliga missförhållanden och att man måste ha slagit larm internt först är varken rimligt eller relevant för att få skydd i en sådan situation. Om inte ett sådant skydd ges kommer det att upplevas som orättvist och oförståeligt och riskerar att leda till bristande legitimitet för systemet.

Inom andra områden, till exempel vård och skola, finns det tillsyns- och inspektionsmyndigheter. Det måste vara en självklarhet att anställda ska kunna inhämta råd och stöd hos till exempel en inspektionsmyndighet och att de som finns i verksamheter kan delta och medverka i inspektioner och då ha det arbetsrättsliga skydd som den föreslagna lagen ger. Det skulle till exempel gälla hälso- och sjukvårdspersonal som inte har något författningsreglerad skyldighet att slå larm direkt till tillsynsmyndigheten *Inspektionen för vård och omsorg* utan endast att rapportera vissa förhållanden till vårdgivaren.

TCO menar att arbetstagare i verksamheter som kommer i kontakt med inspektions- och tillsynsmyndigheter bör ha ett bättre arbetsrättsligt skydd mot repressalier från arbetsgivaren. Att endast ge skydd för larm om allvarliga missförhållanden i dessa fall är inte tillräckligt.

### **Tystnadsplikt (7 §)**

Utredningen föreslår en tystnadsplikt för den som tar emot ett internt larm enligt 4 § i lagförslaget, det vill säga sådana som avser "allvarliga missförhållanden".

TCO anser att det är nödvändigt med en tystnadsplikt och menar att samtliga som hanterar ett internt larm ska omfattas av tystnadsplikten.

TCO anser att det arbetsrättsliga skyddet för arbetstagare även ska gälla interna larm om missförhållanden, men oavsett om den synpunkten får gehör eller inte bör regeln om tystnadsplikt vara vidare och också omfatta larm om missförhållanden. Om den anställde trodde att han eller hon slagit larm enligt lagen, men gjorde en felbedömning av vad som utgör "allvarliga missförhållanden" bör ändå tystnadsplikten gälla för dem som hanterat larmet hos arbetsgivaren.

Ett syfte med lagen är att i möjligaste mån se till att missförhållanden kommer fram och då skulle en utvidgad tystnadsplikt som omfattar alla larm som görs till arbetsgivaren uppmuntra arbetstagare att våga slå larm internt.

TCO kan konstatera att meddelarskyddet för de offentliganställda i de flesta fall ger ett bättre skydd än detta förslag. Det finns en uppenbar risk för en sammanblandning av meddelarskyddet och skyddet för den som slår larm. Riskerna är att de offentliganställda tror och förutsätter att det till exempel finns ett efterforskningsförbund och källskydd även när man slår larm enligt den nu föreslagna lagen.

Slutligen är det viktigt att uppgifter som en arbetstagare lämnar till en myndighet inte lämnas ut till arbetsgivare om skyddet för dem som slår larm ska vara effektivt och upplevas som rättssäkert.

**Skadestånd (9 §)**

TCO tillstyrker att arbetstagaren ska bli berättigad till skadestånd när en arbetsgivare bryter mot repressalieförbudet. TCO delar utredningens bedömning att det inte ska finnas någon övre gräns när det gäller skadeståndet.

**Bevisbörda (11 §)**

Utredningen föreslår en bevisbörderegeln liknande den i diskrimineringslagen. TCO tillstyrker det.

Bevisbörderegeln i diskrimineringslagen är föremål för en översyn och för det fall regeln ändras, är det lämpligt att även se över bevisregeln i denna lag.

**Övrigt**

En starkt avhållande faktor för den som överväger att slå larm kan vara risken för att skadeståndsansvar uppstår för larmet. TCO förordar därför en uttrycklig bestämmelse i lagen om att den arbetstagare som slagit larm som omfattas av lagen inte är skadeståndsskyldig för skada som uppkommer för arbetsgivaren på grund av larmet.

**Förslag till lag om ändring i arbetsmiljölagen****3 kap. 2 a §**

Enligt utredningsförslaget ska arbetsgivare antingen se till att det finns rutiner för interna larm eller vidta andra åtgärder som underlättar sådana larm.

Kravet att införa interna larmrutiner gäller endast i den utsträckning verksamheten kräver det. Det kan dock skapa tillämpningsproblem då det enligt författningskommentaren är arbetsgivaren själv som avgör när det finns behov i verksamheten för interna rutiner om larm. Risken är stor att arbetsgivare med oseriös verksamhet, där det verkligen skulle finnas behov av rutiner för larm, kommer fram till att det motsatta. Det är viktigt att inte små verksamheter slentrianmässigt undantas, utan att det verkligen görs en bedömning av verksamhetens art, och behovet av att missförhållanden kan påtalas. Rutinerna kan däremot vara anpassade utifrån arbetsplatsens storlek och verksamhet.

TCO utgår från att det ligger i arbetsgivarens intresse att ha ett systematiskt arbete med att fånga upp och kanalisera arbetstagarnas kunskap och oro gällande olika missförhållanden.

Det finns ett starkt arbetstagarintresse av att de interna rutinerna för att slå larm är tydliga och tillförlitliga. En viktig faktor för att få ett fungerande system är att arbetstagare känner förtroende för systemet och att information som lämnas hanteras konfidentiellt och i enlighet med god sed utifrån bland annat integritetsaspekter.

TCO anser att det bör finnas möjlighet för arbetsmarknadens parter att ingå kollektivavtal om åtgärder som underlättar larm och om interna larmrutinerna.

Enligt TCO:s uppfattning kan det finnas problem med sådana interna larmrutiner som upprättas ensidigt av arbetsgivare. Ett är att sådana rutiner ofta brister i öppenhet och insyn. Som anställd vet man inte vad som händer sedan man larmat. Det blir dessutom svårt att veta om och när man har rätt att larma externt.

Erfarenhetsmässigt kan sådana interna larmrutiner också innehålla information som begränsar offentliganställdas yttrandefrihet och meddelarfrihet och därför bör det ställas tydliga kvalitativa krav på sådana rutiner för att de ska kunna erkännas som ett instrument vid genomförandet av denna lag.

TCO ser en allvarlig risk att anställda i den offentliga sektorn uppfattar det som att meddelarskyddet ersätts eller begränsas genom att de hänvisas till arbetsgivarens interna rutiner, vilket, förutom att det är fel, också skulle kunna leda till en mycket olycklig utveckling. Det skulle i så fall bli en allvarlig följd av den nya lagen, det krävs därför stora informations- och utbildningsinsatser för att förhindra att detta sker.

TCO saknar i utredningen en problematisering av situationen då offentliga arbetsgivare har interna larmsystem, men som sköts av extern part, och hur detta förhåller sig till grundlagsfästa principer om allmänna handlingars offentlighet. TCO kan konstatera att offentliga arbetsgivare, både kommuner och myndigheter, har hanterat frågan olika trots att de omfattas av samma lagstiftning på detta område. I detta sammanhang kan nämnas att en statlig myndighets externa larmrutin för närvarande är föremål för Justitieombudsmannens prövning. Prövningen som är initierad av en anmälan görs utifrån ett offentlighetsperspektiv.

Eva Nordmark

Ordförande

Lise Donovan

Tf. chefsjurist