



DATUM  
2014-10-21  
ERT DATUM  
2014-06-27

DIARIENR  
2014/129-4  
ER BETECKNING  
A2014/2170/ARM

Regeringskansliet  
Arbetsmarknadsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm (SOU 2014:31)

Korruption och andra oegentligheter kan vara ett hot mot samhällsekonomin och demokratin. Dessutom kan misstankar om att det förekommer korruption innebära skador på förtroendet för den offentliga sektorn. Statskontoret menar därför att de frågor som behandlas i det aktuella betänkandet är angelägna men svåra.

Statskontoret redovisade på regeringens uppdrag i juni 2012 rapporten Köpta relationer. Om korruption i den kommunala sektorn (2012:20). Det är mot den bakgrunden som Statskontoret har utformat detta remissvar.

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag att införa en ny lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm. Vidare tillstyrker Statskontoret följande förslag:

- Förutsättningarna för skydd vid interna larm och larm till arbetstagarorganisationer.
- Att sanktionen vid brott mot lagen ska vara skadeståndsskyldighet.
- De avvikelser från lagen som får göras ska göras i centrala kollektivavtal.
- Lagens rättegångsregler.
- Skyldigheten för arbetsgivare att ha interna rutiner eller genom andra åtgärder underlätta för larm (kommenteras dock nedan).
- Regler om sekretesskydd för visselblåsares identitet vid larm.

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om hur förutsättningarna för skydd vid externa larm har utformats. Statskontoret bedömer att de kriterier som utredningen föreslår att arbetstagaren ska uppfylla för att ha rätt att slå larm i vissa avseenden är alltför krävande. Därigenom skapas onödiga hinder mot en väl fungerande och öppen arbetsmiljö, vilket i sin tur har påverkan på arbetsgivarens möjligheter att leda och fördela arbetet.

## Statskontorets utgångspunkt

Det finns starka skäl för att organisationer så tidigt som möjligt får information om och kan ingripa mot misstänkt korruption och andra oegentligheter. Att ta omhand tips om fel och oegentligheter ingår i en organisations kvalitetsarbete. Det är därför viktigt att den som vill slå larm kan ges ett tillräckligt effektivt rättsligt skydd. Det bör dock påpekas att för att medarbetare ska träda fram för att påpeka fel och oegentligheter krävs det först och främst en öppen intern kultur, där organisationen ser en chans att lära sig av sina egna misstag. Att slå larm är således inte bara en rättslig fråga, utan även en fråga om organisationen har skapat en motståndskraftig och sund intern kultur (Statskontoret, 2012:20).

## Förutsättningarna för visseblåsning

Utredningen poängterar i avsnitt 11.5.2 att det med nuvarande frånvaro av explicit författningsreglering kan vara svårt för en arbetstagare att i förväg förutse om arbetstagaren kommer att vara skyddad vid ett larm. Mot denna bakgrund finns det, enligt utredningen, ett behov av att i vart fall förtydliga kriterierna för bedömningen av i vilka fall en visseblåsare är arbetsrättsligt skyddad. De larm som utredningen behandlar ska inte begränsa den rätt som tillkommer var och en enligt grundlagarna, exempelvis meddelarfriheten, eller enligt Europakonventionen. Den föreslagna lagen ska inte heller begränsa rätten att vända sig exempelvis till en facklig organisation eller en myndighet enligt gällande bestämmelser, till exempel lex Maria och anmälningsplikten enligt 9 § polislagen.

Enligt Statskontorets bedömning har utredningen på ett förtjänstfullt sätt resonerat om arbetsledningsrättens gränser i förhållande till behovet av att otillbörligt agerande kommer till arbetsgivarens eller en myndighets kännedom.

### Stora krav på den enskilde arbetstagaren

Utredningen föreslår att följande förutsättningar ska vara uppfyllda för att en arbetstagare ska vara skyddad vid ett externt larm:

- Det ska vara fråga om ett larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.
- Arbetstagaren ska som regel ha slagit larm internt först.
- Arbetstagaren ska vid tidpunkten för larmet ha fog för sin uppfattning att de sakförhållanden som arbetstagaren slår larm om är riktiga.

Enligt utredningen ska med allvarliga missförhållanden avses förhållanden som skäligen kan misstänkas avse brott, på vilket fängelse kan följa, eller därmed jämförliga missförhållanden.

Enligt Statskontoret innebär utredningens förslag högt ställda krav på arbetstagarens kunskap om hur det upptäckta missförhållandet ska värderas. Arbetstagaren förutsätts inte bara ha kunskap om påföljderna i straffrätten, utan ska även kunna bedöma om andra fel är av motsvarande svårighetsgrad som ett brott med fängelse i straffskalan. Utredningen ger vissa exempel på förfaranden som kan ses som allvarliga missförhållanden, men redovisningen visar enligt Statskontorets bedömning att det kommer att finnas ett betydande tolkningsutrymme i de enskilda fallen.

Eftersom det blir otydligt för arbetstagaren i vilka situationer hon eller han åtnjuter skydd finns det en risk för att arbetstagaren avskräcks från att slå berättigade larm, alternativt väljer att anonymt slå larm på sätt som i högre grad kan skada förtroendet för arbetsgivaren.

Statskontoret avstyrker därför utredningens förslag om att i författningstext ange att fängelse ska finnas i straffskalan för det misstänkta brottet. Enligt Statskontorets bedömning är det tillräckligt om det framgår att arbetstagaren ska ha konkreta misstankar om att missförhållandet kan vara fråga om ett brott eller annat jämförligt missförhållande.

### **Skillnad mellan att slå externt larm till en myndighet och till andra**

Utredningen anger inte någon skillnad mellan att offentliggöra de uppgifter som ligger till grund för larmet och att vända sig till en myndighet. Detta skiljer sig från hur det fungerar i Norge, där arbetstagaren alltid kan vända sig till en myndighet med sitt larm. Statskontoret menar att det är en väsentlig skillnad mellan att vända sig till en gransknings- eller tillsynsmyndighet, som har riksdagens eller regeringens uppdrag att övervaka att författningskrav upprätthålls av våra myndigheter och företag, och att sprida uppgifter på annat sätt.

### **Särskilda krav bör ställas för larm till andra än myndigheter**

I dag är rättsläget oklart vad gäller hur långt lojalitetsplikten sträcker sig i förhållande till att exempelvis sprida uppgifter via sociala medier, som sannolikt är ett av de allra vanligaste sätten att offentliggöra uppgifter i dag. De rättsfall, till exempel AD 2011 nr 74 (fallet med den bloggande polisen "Farbror Blå") och AD 2012 nr 25 (ett fall med en rektor som på Facebook hade gett uttryck för uppfattningar om sex), där frågan har aktualiserats har undantagslöst gällt fall där det har ifrågasatts om arbetstagaren utan att rikta

kritik direkt mot arbetsgivaren på andra sätt har agerat förtroendeskadligt i förhållande till arbetsgivaren. Statskontoret konstaterar dock att det finns skäl som talar för att det krävs mer för att larm ska få spridas helt publikt jämfört med att lämna information till en myndighet, som då kan inleda en utredning för att klarlägga om något fel har begåtts. Att via sociala medier sprida obekräftade misstankar om att det i arbetsgivarens verksamhet begås fel torde tveklöst kunna komma i konflikt med arbetstagarens lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren. Det är då rimligt att det ställs särskilda krav för den typen av larm.

Statskontoret delar utredningens uppfattning att det bör ställas särskilda krav för att ett larm inte ska komma i konflikt med arbetstagarens lojalitetsplikt. Statskontoret tillstyrker att ett externt larm till någon annan än en myndighet ska kunna ske skyddat om larmet gäller allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet, att arbetstagaren som regel ska ha slagit larm internt först och att arbetstagaren vid tidpunkten för larmet ska ha fog för sin uppfattning att de sakförhållanden som arbetstagaren slår larm om är riktiga.

### **Förutsättningarna för larm till myndigheter bör vara mindre stränga**

Statskontoret menar att det inte är lämpligt att ställa samma hård krav när det gäller larm till myndigheter. För det första är det viktigt att de myndigheter som har fått riksdagens och regeringens uppdrag att kontrollera att lagstiftningen efterlevs får information av personer med kunskap om missförhållanden. I Statskontorets undersökning om vem som anmäler till polis och åklagare om misstänka mutbrott i den kommunala sektorn, visade det sig att det i endast 11 procent av fallen var arbetsgivaren som hade gjort anmälningarna. Av anmälningarna hade 43 procent gjorts av privatpersoner och ytterligare 28 procent av journalister (Statskontoret, 2012:20, s. 81 f.). För det andra är det angeläget att nödvändiga larm till myndigheter görs så snart som möjligt efter det att ett allvarligt fel upptäcks. För det tredje är det även i ett arbetsgivarperspektiv att föredra om ett larm går till en myndighet som har i uppdrag att objektivt granska misstänkta missförhållanden, framför att uppgifter sprids ut på annat sätt. Sammantaget talar det för att kraven på arbetstagare som vill göra anmälningar till myndigheter ska vara lägre än vad utredningen har föreslagit, och att kraven för att göra en anmälan till en myndighet bör vara lägre än dem som bör ställas för andra larm.

Statskontoret tillstyrker att det vid larm till en myndighet bör ställas krav på att arbetstagaren vid tidpunkten för larm ska ha fog för sin uppfattning att de sakförhållanden som arbetstagaren slår larm om är riktiga. Statskontoret menar dock att det inte bör ställas krav på att arbetstagaren ska ha slagit larm internt först. Inte heller ska det krävas att det finns misstankar om ett så allvarligt missförhållande som att ett brott har begåtts.



## Rutiner och andra åtgärder för att underlätta larm om missförhållanden

Många arbetsgivare har på olika sätt arbetat med att förstärka förutsättningarna för att kunna ta emot larm om missförhållanden. Statskontoret konstaterar att det är rimligt att tro att de arbetsgivare som vidtar den typen av åtgärder vill signalera till arbetstagarna att det finns en medvetenhet om att fel kan komma att begås i verksamheten och att det är angeläget att dessa fel kan diskuteras. Rutiner för att underlätta larm bör därför uppmuntras. Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att införa en regel om detta i arbetsmiljölagen (1977:1160).

När Statskontoret år 2012 undersökte arbetet mot korruption och andra oegentligheter i kommuner och landsting konstaterade vi att de kommuner som ansågs vara föredömen på detta området i huvudsak hade infört interna rutiner om hur tips om missförhållanden skulle tas emot. I dessa kommuners arbetsordningar pekades ofta chefsjuristen eller HR-chefen ut som mottagare av larm (Statskontoret, 2012:20, s. 173 ff.). Sedan dess har, enligt vad vi erfar, alltfler organisationer upphandlat tekniska system eller externa tipsmottagarlösningar hos exempelvis advokatbyråer. Statskontoret bedömer att värdet av att upprätta en rutin att följa om man vill slå larm om fel är angelägen, oavsett vilken praktisk lösning som väljs.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och chefsjurist Johan Sørensson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Johan Sørensson