

PM Rotel I (Dnr KS 2020/987)

Betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38)

Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet
Remisstid den 16 oktober 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

I betänkandet föreslår utredningen hur Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet) bör genomföras i svensk rätt.

Visselblåsardirektivet antogs i oktober 2019 och ska vara genomfört senast den 17 december 2021. Syftet med direktivet är att stärka kontrollen av att unionsrätten och unionspolitiken på särskilda områden efterlevs. Det ska ske genom gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

Direktivet är ett s.k. minimidirektiv d.v.s. medlemsstaterna ska garantera ett visst minimiskydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten. Förutom detta skydd kan medlemsstaterna införa en mer långtgående skyddsreglering.

Utredningen föreslår att visselblåsardirektivet huvudsakligen ska genomföras genom en ny lag som ersätter lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagarare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

Den nya lagen ska gälla inom all privat och offentlig verksamhet. Stockholms stad har fått remissen för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och arbetsmarknadsnämnden.

Stadsledningskontoret vill lyfta fram att det är positivt att allvarliga missförhållanden kan komma fram, åtgärdas eller undanröjas genom larm men betonar även att svårigheter kan uppstå.

Arbetsmarknadsnämnden menar att inrättandet av en visselblåsarfunktion kan stärka förtroendet för både offentliga och privata verksamheter hos ägare, kunder och allmänheten.

Mina synpunkter

Det är ett viktigt samhällsintresse och en grundsten i ett rättssamhälle att arbetstagare som iakttar allvarliga missförhållanden i verksamheten slår larm om dessa missförhållanden. Genom larm kan allvarliga missförhållanden komma fram, åtgärdas eller undanröjas. Detta är särskilt viktigt i offentlig verksamhet.

Det kan finnas flera skäl till varför arbetstagare som får kännedom om missförhållanden inte väljer att slå larm. Ett kan vara rädsla för repressalier och ett annat att vid larm idag tillämpas flera olika rättsregler vilket gör att det kan råda otydlighet i hur medarbetaren ska gå tillväga. Rättsläget är mycket svåröverskådligt.

Det är viktigt att anställda förstår vikten av att rapportera om de identifierar missförhållanden. Om det råder ett öppet klimat på en arbetsplats, vilket det gör i staden enligt våra medarbetarundersökningar, är det naturligt att tala med sin chef om dessa frågor. Känner man som medarbetare att man inte kan göra det bör man fortsätta uppåt i linjen. I vissa fall kanske man måste vända sig till den politiska nivån.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 30 september 2020

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Delvis godkänna föredragande borgarrådets förslag till beslut
2. Därutöver anföra följande

Skyddet för visselblåsare är en grundläggande del av yttrandefriheten och demokratin och därför behöver vi ha ett system för visselblåsning som både är enkelt att använda och ger ett starkt skydd mot repressalier. Det är viktigt att den föreslagna lagen omfattar all privat och offentlig verksamhet och att de innebär ett förstärkt skydd för arbetstagare, egenföretagare, volontärer och praktikanter samt för personer i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan och aktieägare som är verksamma i bolaget.

Dock har lagförslaget blivit både omfattande och komplext, vilket gör det svårt att tillämpa exempelvis på arbetsplatserna och svårt att veta om man har skydd när man larmar. Enligt exempelvis TCO kommer visselblåsaren att kunna ställas inför svåra bedömningar och det kommer därför sannolikt att hämma den som funderar på att slå larm, vilket kan leda till att man avstår från att larma. Förslaget behöver därför förenklas och förtydligas, särskilt i de delar som avser skyddet för arbetstagare som slår larm i arbetslivet.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Clara Lindblom och Rashid Mohammed (båda V) med hänvisning till Vänsterpartiets reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Lisa Palm (Fi) enligt följande.

Att säkra skyddet för den som vill rapportera om överträdelser på arbetsplatser är en viktig grund i ett fungerande rättssamhälle. Detta blev särskilt tydlig under hösten 2017 när miljontals kvinnor världen över vittnade om våld och trakasserier. Under det gemensamma uppropet #metoo trädde röster fram som tidigare inte vågat eller kunnat berätta om missförhållanden på sina arbetsplatser. Här i Sverige upprättades enskilda upprop för olika branscher och det visade sig vara ett omfattande samhällsproblem. Vi vet att det är svårt att rapportera om utsatthet av sexuella trakasserier och könsbaserat våld då starka maktstrukturer håller tystnadskulturer på plats.

Förslaget i remissen är ett steg i rätt riktning för att bryta detta och möjliggöra att fler våga berätta. Men trots den alldeles särskilda mekanism som finns kring det våld som särskilt kvinnor utsätts för på arbetsplatser så har detta ägnats mycket lite uppmärksamhet i förslaget. Dessutom saknas helt organisationer som specifikt sysslar med sexuellt våld och trakasserier i regeringens lista över remissinstanser. Förslaget har skickats till ett antal universitet men där har det specifikt inte lämnats över till de institutioner som specialiserar sig på könsbaserat våld och sexuella trakasserier. Det vore önskvärt att genusvetare, våldsforskare och civilsamhälle med specialistkunskap kring detta rådfrågats för att stärka anmälningsmöjligheterna för den som utsätts för sexuellt våld och trakasserier på arbetsplatser.

Remissammanställning

Ärendet

Enligt visselblåsardirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att personer som rapporterar om överträdelser under vissa förutsättningar ska vara skyddade mot repressalier av olika slag och att det både inom privat och offentlig sektor inrättas särskilda interna funktioner för rapporteringen (interna rapporteringskanaler och förfaranden).

Vidare ska medlemsstaterna utse behöriga myndigheter som ska ha funktioner för rapportering av överträdelser inom annan offentlig eller privat verksamhet (externa rapporteringskanaler och förfaranden).

Utredningen föreslår att den nya lagen inte ska tillämpas om det finns avvikande föreskrifter i lag eller förordning om rapportering av överträdelser av EU-rätten. I svensk rätt förekommer sådana föreskrifter framför allt inom områdena för finansiella tjänster, produkter och marknader samt inom områdena för förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Om något regleras i den nya lagen, som inte regleras i de befintliga föreskrifterna, kommer regleringen i den nya lagen att komplettera bestämmelserna om rapportering i de befintliga föreskrifterna.

I svensk rätt finns skydd för visselblåsare i bl.a. grundlagarna, anställningsskyddslagen, medbestämmandelagen och i rättspraxis. Den nya lagen ska inte inskränka det skydd som redan finns, utan komplettera det.

Skyddets innebörd

Utredningen föreslår att en rapporterande person inte, förutom i vissa undantagsfall, ska kunna göras ansvarig för en överträdelse av tystnadsplikt som följer av t.ex. offentlighets- och sekretesslagen. Ansvarsfriheten ska dock inte gälla om den rapporterande personen lämnar ut en hemlig handling eller åsidosätter s.k. kvalificerad tystnadsplikt d.v.s. sådan tystnadsplikt som har företräde framför den grundlagsfästa meddelarfriheten.

En rapporterande person ska inte kunna hållas ansvarig för anskaffande av information, t.ex. ansvar som följer av att denne har brutit mot restriktioner som en arbetsgivare infört avseende tillgång till it-system eller vissa lokaler.

Rapporterande personer ska ha rätt till skadestånd från den som utsätter personen för en repressalie på grund av rapporteringen eller som hindrat eller försökt hindra rapportering. Rätt till skadestånd föreligger dock inte om den rapporterande personen genom rapporteringen har gjort sig skyldig till brott.

Personkrets

Utredningen föreslår att kretsen som ska skyddas ska omfatta arbetstagare, egenföretagare, volontärer, praktikanter, personer som ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan och aktieägare som är verksamma i bolaget.

Personerna ska ha skydd även innan tillträde och efter att de lämnat verksamheten.

Repressalieskyddet ska även gälla för fysiska personer som bistår vid rapporteringen eller som har anknytning till den rapporterande personen, samt för juridiska personer som den rapporterande personen äger, arbetar för eller på annat sätt har anknytning till.

Information som omfattas

Skyddet ska gälla vid rapportering av information om missförhållanden om det finns ett allmänintresse av att informationen kommer fram. Detta omfattar dels information om sådana överträdelser av EU-rätten som omfattas av visseblåsardirektivets tillämpningsområde, dels information om överträdelser av svensk lagstiftning.

Därutöver omfattas i vissa fall även rapportering av information om förhållanden som inte består i att något regelverk överträts men som ändå är av sådan art att det finns ett allmänintresse av att de kommer fram. Information som endast rör den rapporterade personens egna arbets- eller anställningsförhållanden ska endast omfattas i undantagsfall. Dessa undantagsfall avser situationer som inte bara avviker från gällande lagar utan även är helt oacceptabla utifrån ett bredare samhällsperspektiv t.ex. när migrantarbetare eller unga människor utnyttjas otillbörligt som arbetskraft, arbetar under slavliknande förhållanden eller är föremål för människohandel.

För att skyddet ska gälla ska den rapporterade personen ha rimliga skäl att tro att informationen är sann. Däremot ska inte skyddet gälla om personen medvetet rapporterar falsk information.

Rapporteringskanaler

Förutsatt att övriga kriterier är uppfyllda, har en rapporterad person skydd om personen använder sig av interna eller externa rapporteringskanaler. Personen ska kunna välja att rapportera internt först eller direkt via externa rapporteringskanaler.

Under vissa förutsättningar kan det dock även finnas skydd om rapporteringen sker på annat sätt än via interna eller externa rapporteringskanaler. Detta gäller t.ex. om intern rapportering sker på annat sätt än via interna rapporteringskanaler om dessa kanaler inte uppfyller lagens krav eller om mottagaren inte vidtagit skäligen uppföljningsåtgärder.

Utredningen föreslår att skyddet ska gälla även när en person överväger att rapportera och av den anledningen vänder sig till sin fackliga organisation för samråd.

Inrättandet av interna rapporteringskanaler

Arbetsgivare med 50 eller fler arbetstagare ska enligt förslaget vara skyldiga att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning. Arbetsgivare ska utse särskilda personer eller enheter för att hantera kanalerna och förfarandena. Dessa personer eller enheter ska vara oberoende och självständiga.

Det ska vara möjligt att genom kanalerna rapportera skriftligt eller muntligt, vilket ska kunna ske vid ett fysiskt möte.

Kommuner och regioner samt arbetsgivare med 50-249 arbetstagare ska kunna dela på hela eller delar av funktionerna.

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att under vissa förutsättningar göra avvikelser från regleringen kring utformning av de interna rapporteringskanalerna genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av central arbetstagarorganisation.

Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn över att arbetsgivare inrättar interna rapporteringskanaler och förfaranden. Myndigheten ska få besluta om förelägganden behövs för att arbetsgivaren ska fullgöra sina skyldigheter.

Inrättande av externa rapporteringskanaler

Utredningen föreslår att vissa statliga myndigheter ska vara skyldiga att inrätta externa rapporteringskanaler och förfaranden för att ta emot, lämna återkoppling om och följa upp rapporter om överträdelser av lag eller andra föreskrifter inom de områden som omfattas av visseblåsardirektivets tillämpningsområde.

Dokumentation

Enligt utredningens förslag ska krav ställas på dokumentation och bevarande av rapporter som kommer in via såväl interna som externa rapporteringskanaler. Muntliga rapporter som tas emot vid ett fysiskt möte ska dokumenteras och bevaras. Skriftliga rapporter ska bevaras.

Förslaget innehåller regler för sekretess och gallring av uppgifterna.

Information och rådgivning

Utredningen föreslår att statsbidrag ska kunna lämnas till arbetsmarknadens parter och andra organisationer för att dessa ska lämna information och rådgivning till personer som omfattas av lagens skydd.

Lagen föreslås träda i kraft 1 december 2021.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och arbetsmarknadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 31 augusti 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Det är ett viktigt samhällsintresse och en grundsten i ett rättssamhälle att arbetstagare som iakttar allvarliga missförhållanden i verksamheten slår larm om dessa

missförhållanden. Genom larm kan allvarliga missförhållanden komma fram, åtgärdas eller undanröjas. Detta är särskilt viktigt i offentlig verksamhet.

Det kan finnas flera skäl för arbetstagare som får kännedom om missförhållanden väljer att inte slå larm. Ett kan vara rädsla för repressalier och ett annat att vid larm idag tillämpas flera olika rättsregler vilket gör att det kan råda otydlighet i hur medarbetaren ska gå tillväga. Rättsläget är mycket svåröverskådligt.

Det är viktigt att anställda förstår vikten av att rapportera om de identifierar missförhållanden. Om det råder ett öppet klimat på en arbetsplats, vilket det gör i staden enligt våra medarbetarundersökningar, är det naturligt att tala med sin chef om dessa frågor. Känner man som medarbetare att man inte kan göra det bör man fortsätta uppåt i linjen. I vissa fall kanske man måste vända sig till den politiska nivån.

Det allra viktigaste är att se till att varje nämnd har en god styrning och kontroll över sin verksamhet och att man arbetar med riskhantering. Genom att aktivt arbeta med dessa frågor minskar risken för oegentligheter.

Reglerna om Lex Sarah och Lex Maria kan också nämnas. Lex Sarah gäller inom socialtjänsten och innebär att de som arbetar där är skyldiga att anmäla missförhållanden eller påtaglig risk för missförhållanden till Inspektionen för vård och omsorg, IVO.

Lex Maria är bestämmelser i patientsäkerhetslagen. Bestämmelserna innebär att ett landsting, en region eller en kommun ska anmäla till IVO om en patient drabbats av eller riskerat att drabbas av en allvarlig vårdskada.

Skyddsnivån som anges i direktivet är hög. Utredningens förslag är att den svenska skyddsnivån inte ska vara högre än den skyddsnivå som framgår av direktivets minimikrav.

Stadsledningskontoret delar denna uppfattning då genomförandet av direktivet även på denna nivå kommer att resultera i höga kostnader för såväl personella som administrativa för berörda parter. Detta gäller särskilt inrättande av interna rapporteringskanaler och förfarandet. Det är positivt att kommuner och regioner ges möjlighet att helt eller delvis dela på funktionerna.

Då kostnaderna kommer att bli avsevärda främst vid införandet av rapporteringsfunktionerna men även för verksamheten därefter förutsätter staden att statsbidrag kommer att utges.

Den meddelarfrihet, med anonymitetsskydd, som råder enligt tryckfrihetsförordningen avser att lämna uppgifter till media. För en frivilligt inrättad visseblåsarfunktion inom offentlig verksamhet har anmälarens identitet eller andra uppgifter som kan vara känsliga i ett ärende inte kunnat garanteras sekretess, utan t ex en inkommen anmälan har kunnat begäras ut hos myndigheten som en allmän handling. I förslaget införs bestämmelser i offentlighet- och sekretesslagen för att skydda dels en rapporterad persons identitet (absolut sekretess) dels uppgifter som kan identifiera annan enskild (stark sekretess) i ärenden som rapporterats in till myndigheten. Härigenom undanröjs ett av skälen som kunnat tala emot ett införande av en visseblåsarfunktion. Genom bestämmelserna i förslaget råder tystnadsplikt för den som har tillgång till uppgifterna hos myndigheten. Någon inskränkning i den grundlagsreglerade meddelarfriheten för denna person görs dock inte. I sammanhanget kan noteras att förslaget även anger tidsatta gallringsfrister för såväl personuppgifter som skriftliga rapporter.

Stadsledningskontoret vill förorda att rapporteringen av missförhållanden, i syfte att undvika oklarheter och tolkningar, alltid ska ske skriftligen.

När det gäller skydd för förhållanden som enbart rör den enskildes arbetsituation finns ordningar för att hantera den typen av förhållanden. Det finns sedan länge konfliktlösningssordningar på arbetsmarknaden genom förhandlingsordningar i kollektivavtal och arbetsrättsliga förfaranden för att lösa arbetstvister. Det finns även en ordning för att hantera eventuella missförhållanden av arbetsmiljökaraktär.

Detta behöver därför ytterligare förtydligas i lagtexten så att det tydligt framgår att skyddet inte gäller rapportering av egna arbets- och anställningsförhållanden. Om det föreslagna undantaget för när rapportering om egna arbets- och anställningsförhållandena ska kunna skyddas måste det av lagtexten framgå att detta endast kan omfattas under förutsättning att de är oacceptabla ur ett samhällsperspektiv så som tex om personen är föremål för människohandel.

Det är sannolikt att den nya lagen kommer att medföra ett ökat antal tvister, särskilt inledningsvis då rättsläget utifrån ny lagstiftning är oprövat.

Här kan också påtalas en betydande svårighet med att Arbetsmiljöverket föreslås vara tillsynsmyndighet över den nya lagstiftningen. Tillsynen kommer att kräva en ny kompetens och personella resurser jämfört med Arbetsmiljöverkets nuvarande uppdrag. Arbetsmiljöverkets uppdrag och kompetensområde skiljer sig avsevärt från den tillsyn som krävs enligt lagförslaget.

Dessutom hanterar Arbetsmiljöverket den gällande ordningen av missförhållanden av arbetsmiljökaraktär avseende arbetstagarens egna arbets- och anställningsvillkor, områden som ska ligga utanför den föreslagna lagens skydd. Det skulle lätt uppkomma otydligheter kring i vilken egenskap Arbetsmiljöverket uppträder.

För offentlig sektor uppstår även gränsdragningssvårigheter då Justitieombudsmannen och Justitiekanslern idag redan utöver tillsyn över yttrande- och meddelarfriheten.

Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 25 augusti 2020 följande.

1. Hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutade att justera paragrafen omedelbart.

Arbetsmarknadsförvaltningen tjänsteutlåtande daterat den 13 augusti 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det är viktigt ur förtroende- och demokratiperspektiv att det finns ett skydd för att uppmärksamma missförhållanden. Genom inrättandet av en visseblåsarfunktion kan förtroendet för både offentliga och privata verksamheter hos ägare,

kunder och allmänheten stärkas. Att tryggt kunna lyfta missförhållanden, och att på ett strukturerat sätt utreda dessa för att eventuellt åtgärdas, ger förutsättningar för uppföljning, ansvarutkrävande och därmed grund för demokratiska processer. Förvaltningen anser även att det kan främja att fler vågar rapportera missförhållanden och därmed få som effekt att fler personer rapporterar kränkningar, sexuella trakasserier och våld, och därmed säkerställa en mer jämställd och trygg arbetsplats för alla.

Utredningen föreslår att kretsen av personer som inkluderas i skyddet ska vara arbetstagare, egenföretagare, volontärer och praktikanter, personer som ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsyns-organ, och aktieägare.

För arbetsmarknadsnämndens verksamheter specifikt innebär förslaget att då fler personer än i nuvarande lagstiftning inkluderas, utökas skydd till att gälla även praktikanter. I utredningen framgår att deltagare i arbetsmarknadspolitiska program i vissa fall även skulle kunna omfattas av begreppet praktikanter. Utredningen har övervägt om deltagare i arbetsmarknadspolitiska program generellt bör inkluderas som en egen kategori i den nya lagen. Dessa personer har inget skydd enligt den befintliga visselblåsarlagen. Det nya förslaget medför dock ett förtydligande och ökat skydd för vissa. Utredningen bedömer i övrigt att personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program i regel inte står i en sådan ställning i förhållande till en arbetsgivare eller annan som bedriver en verksamhet att det är motiverat att införa ett mer långtgående skydd i detta sammanhang.

Arbetsmarknadsförvaltningen konstaterar att deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program befinner sig i viss beroendeställning till arbetsgivare och andra för stöd, återkoppling och referenser, samt i viss mån kopplat till försörjning. Det finns dock en stödstruktur kring personer i denna typ av program så att eventuella missförhållanden kan lyftas genom redan etablerade rutiner. Genom dessa kan missförhållanden registreras, eventuell insats, arbetsträning eller fortsatt samarbete med annan part kan därmed avbrytas. Förvaltningen kan därmed instämma i att det är tydligt nog att praktikanter inkluderas i det nya förslaget, men att det inte anses nödvändigt att ytterligare särskilja deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program.

Arbetsmarknadsförvaltningen samarbetar idag inte bara med arbetsgivare, utan även med civilsamhället vilket engagerar volontärer. Förvaltningen ser att det är positivt med möjlighet att inte enbart personer som är anställda, utan personer som är aktiva inom verksamheter på olika sätt inkluderas i förslaget. Detta skapar trygghet för fler och möjlighet att lyfta missförhållanden som sker i olika typer av verksamheter inom en rad områden.

Slutligen anser förvaltningen att för den föreslagna nya lagen ska ge effekt är det av vikt att tillhandahålla tydlig information om interna rapporteringskanaler, möjlighet att vända sig till externa rapporteringskanaler samt vilket skydd som finns för rapporterade personer efter den föreslagna nya lagens införande år 2021.