



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Josefine Wir

## Om sanningen ska fram

En kritisk granskning av SOU 2014:31 om ett stärkt skydd för  
visselblåsare

LAGM01 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Reinhold Fahlbeck

Termin för examen: VT2015

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>4</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>5</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>6</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>7</b>
<b>1. INLEDNING</b>	<b>8</b>
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Metod och material	9
1.4 Forskningsläge	11
1.5 Disposition	11
1.6 Avgränsning	12
<b>2. INLEDANDE OM VISSSELBLÄSNING</b>	<b>13</b>
2.1 Något om historia och begreppsliga övervägningar	13
2.2 Reglering och praktisk hantering	14
<b>3. GÄLLANDE RÄTT</b>	<b>15</b>
3.1 Yttrandefrihet och meddelarfrihet	15
3.2 Särskilt om yttrande- och meddelarfrihet i privat sektor	16
3.3 Offentlighet och sekretess	16
3.4 Lojalitetsplikt, tystnadsplikt och kritikrätt	19
3.5 Lex Sarah och Lex Maria	20
3.6 Något om skyddet för företagshemligheter	20
3.7 Arbetsrättslig skyddslagstiftning	21
3.7.1 Skydd mot ogrundat skiljande från anställning	21
3.7.2 Skydd mot åtgärder under pågående anställning	22
3.8 Personuppgiftslagen	23
<b>4. INTERNATIONELLA ÅTAGANDEN</b>	<b>24</b>
4.1 Europakonventionen	24
4.2 Europarådets rekommendation om skydd för visseblåsare	26
4.3 EU:s kapitaltäckningsdirektiv (CRD4)	27
<b>5. SOU 2014:31 OM ETT STÄRKT SKYDD FÖR VISSSELBLÅSARE</b>	<b>29</b>
5.1 Bakgrund och utgångspunkter	29
5.2 Lagstiftningsförslagen	29
5.2.1 En ny lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm	29
5.2.2 Skyldighet för arbetsgivare att ha rutiner för interna larm	33

5.2.3 Skydd för visselblåsarens identitet	34
5.3 Remissyttranden	35
5.3.1 En ny lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm	35
5.3.2 Skyldighet för arbetsgivare att ha rutiner för interna larm	38
5.3.3 Skydd för visselblåsarens identitet	40
<b>6. INTERNATIONELL UTBLICK</b>	<b>41</b>
6.1 Storbritannien	41
6.2 USA	42
6.3 Norge	43
<b>7. EMPIRI – VISSSELBLÅSARSYSTEM I PRAKTIKEN</b>	<b>44</b>
7.1 Syfte, metod och urval	44
7.2 Tematiserad sammanställning av intervjuer med bolagsrepresentanter	45
7.3 Tematiserad sammanställning av intervjuer med bankrepresentanter	50
7.4 Tematiserad sammanställning av intervjuer med kommunrepresentanter	51
<b>8. ANALYS</b>	<b>56</b>
8.1 Underfrågeställningar – sammanfattande kommentarer	56
8.2 Bör SOU 2014:31 läggas till grund för ny lagstiftning om visselblåsning?	57
8.3 Hur utformas på bästa sätt lagstiftning om visselblåsning? – Sammanfattande slutsatser	63
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>65</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>70</b>
<b>BILAGA A</b>	<b>71</b>

# Summary

A whistleblower is a person who reports or discloses information on a threat or harm to the public interest in the context of a work-based relationship. Persons who dare to *blow the whistle* are often times praised by the public for their courage and it is in the best interest of the employer as well as the employee and the society that wrongdoings within organizations are disclosed and eliminated. In Swedish law, there is no specific legislation for the protection of whistleblowers. Within the public sector, whistleblowers are protected mainly by the constitutional freedom of speech and the right to pass on information to the media. Employees within the private sector are protected by LAS (the Swedish Employment Protection Act) section 7 and 18, stipulating that the employer must have a just cause and objective grounds for a dismissal. Principles established in Labour Court case law protect employees against retaliation during an ongoing employment. Furthermore, private sector employees are to some extent protected under article 10 of the European Convention on Human Rights. However, the protection is significantly stronger within the public sector.

In May 2014 the proposal 'Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden' (SOU 2014:31) was presented. As a background to the proposal, the Inquiry presents three main motives. There is no specific regulation for the protection of employees who report wrongdoings in the workplace and the current legal protection is difficult and complex. Whistleblowing is of important public interest as the disclosure of an employee can lead to serious wrongdoings being corrected or eliminated. Further, studies show that employees who observe wrongdoings often refrain from reporting these wrongdoings. The reason for this can be that he or she is afraid of retaliation, uncertain of their legal protection or that the employee does not know how to proceed with a report. The Inquiry presents a legislative proposal in three parts. Firstly, a new labour act on strengthened protection for employees who report or disclose serious wrongdoings in the employer's organization. Secondly, a new rule that requires employers – in proportion to the organization's needs – to make sure that there are routines for internal reporting of serious wrongdoings. Thirdly, the Inquiry proposes rules protecting the identity of the whistleblower.

The purpose of this thesis is to, on the basis of a critical and problematizing review of SOU 2014:31, examine how Swedish legislation on whistleblowing preferably should be designed. In order to enable a well-grounded assessment, the purpose is furthermore to examine how whistleblowing is regulated in other jurisdictions as well as how whistleblowing issues are handled by companies and public organizations in Sweden. The conclusions of the thesis are several and result in a proposal to the legislator. One conclusion is that new legislation on whistleblowing is both motivated and necessary. Another conclusion is that the new legislation can be based on the proposals in SOU 2014:31. However, there are grounds for considering some modifications of the report. For example, an alternative area of application is proposed, as well as more far-reaching rules protecting the identity of the whistleblower and a number of simplifications in order to ensure that the new legislation fulfils its purpose of being clear and easy to apply.

# Sammanfattning

En visselblåsare är den person som larmar om fara eller skada för allmänintresset inom ramen för en arbetsrelaterad relation. Personer som vågar *blåsa i visslan* hyllas ofta av allmänheten för sitt mod och det ligger i arbetsgivarens såväl som i arbetstagarens och samhällets intresse att oegentligheter inom verksamheter kommer fram och kan avhjälpas. I gällande rätt finns inget enhetligt skydd för visselblåsare. Inom offentlig sektor finns skyddet huvudsakligen i den grundlagsstadgade yttrande- och meddelarfriheten. Inom privat sektor finns skyddet framför allt i de arbetsrättsliga reglerna om skydd mot ogrundat skiljande från anställning i 7 § och 18 § LAS samt det skydd mot ingripande åtgärder under pågående anställning som fastställts i Arbetsdomstolens praxis. Artikel 10 Europakonventionen ger där utöver ett visst skydd även för anställda inom privat sektor. Skyddet är emellertid avsevärt mycket starkare inom det offentliga än inom det privata.

I maj 2014 presenterades betänkandet *Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden* (SOU 2014:31). Som bakgrund till de förslag som lämnas i betänkandet anförs tre huvudmotiv. Det saknas en särskild skyddslagstiftning för arbetstagare som slår larm och det befintliga skyddet är allt för svåröverskådligt. Visselblåsning är ett viktigt samhällsintresse då en arbetstagares larm kan leda till att allvarliga missförhållanden kan upptäckas och avhjälpas. Vidare visar studier att arbetstagare ofta avstår från att slå larm. Det kan bero på att han eller hon är rädd för att drabbas av repressalier och är osäker på om något rättsligt skydd inträder vid uppgiftslämnandet. Det kan även bero på att arbetstagaren inte känner till hur han eller hon ska gå till väga med ett larm. Utredningen presenterar ett lagstiftningsförslag i tre delar. För det första föreslås en ny arbetsrättslig lag i syfte att förstärka skyddet för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden inom sin verksamhet. För det andra föreslås att en ny regel som ålägger arbetsgivare att, i den mån verksamheten kräver det, säkerställa att det finns rutiner för interna larm om allvarliga missförhållanden. För det tredje föreslås regler till skydd för visselblåsarens identitet.

Syftet med förevarande uppsats är att med utgångspunkt i en kritisk och problematiserande granskning av SOU 2014:31 om ett stärkt skydd för visselblåsare, utreda hur en eventuell lagstiftning gällande visselblåsning lämpligen bör utformas. I syfte att göra en så välgrundad bedömning som möjligt utreds även hur visselblåsning regleras i andra jurisdiktioner samt hur visselblåsning hanteras i praktiken av företag och offentliga organisationer i Sverige.

Uppsatsens slutsatser är flera och mynnar ut i ett förslag till lagstiftaren. En slutsats är att ny lagstiftning om visselblåsning är både välmotiverad och nödvändig. Ytterligare en slutsats är att SOU 2014:31 kan läggas till grund för den nya lagstiftningen men att det finns anledning att överväga ett antal modifieringar av betänkandet. Exempelvis föreslås ett alternativt tillämpningsområde, mer långtgående regler till skydd för visselblåsarens identitet samt ett antal förenklingar som syftar till att den nya lagstiftningen som avsett ska vara tydlig och lättillämpad för den enskilda.

# Förord

"Mitt råd till Dig är detta, sjung en munter sång istället för att deppa!" Så avslutade min handledare professor emeritus Reinhold Fahlbeck ett mail till mig då jag precis hade börjat författandet av denna uppsats och uppenbarligen gav sken av att vara en aning nervös inför den utmaning som väntade. Tack Reinhold för att Du lugnade mig vid det tillfället och tack för att Du har varit en fantastisk handledare under författandets gång. Ett lika stort tack ska riktas till advokatfirman Delphi var jag hade ynnesten att spendera tio veckor av mitt uppsatsskrivande. Ett särskilt tack till Rebecka Thörn för ovärderlig hjälp, vägledning i ämnesval och intressanta, konstruktiva diskussioner. För tillkomsten av denna uppsats vill jag även tacka de 13 respondenter som valde att delta i min empiriska undersökning. För viktiga insikter, inspiration och för att jag fick ta er tid i anspråk – tack.

Det ska inte hymlas om att de senaste fem åren bjudit på en hel del hårslitande men det är glädjen och de fina stunderna som jag minns. Tack till alla er som i det stora och lilla berikat min tid i Lund och denna fantastiska epok i livet. Slutligen vill jag tacka mina närmaste vänner och min familj, för all kärlek ni sprider och för att ni stöttar i tider av hårslitande. Mitt allra största tack riktar jag till dig mamma, du är min klippa.

Med examensarbetets inlämnande avslutas en era och i alla avslut bor ett visst vemod. Trots det är det med stor förväntan och lycka i bröstet som jag välkomnar nästa tids era. Det är fredag förmiddag och utanför sjunger fåglarna en munter sång. Det är dags för mig att göra dem sällskap.

Lund, i mitten på maj 2015

*Josefine Wir*

# Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
AgV	Arbetsgivarverket
AML	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
AV	Arbetsmiljöverket
Dir.	Kommittédirektiv
Dnr	Diarienummer
DO	Diskrimineringsombudsmannen
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
FHL	Lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter
FN	Förenta Nationerna
FMV	Försvarets materielverk
ICC	International Chamber of Commerce
JO	Riksdagens ombudsmän
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
LO	Landsorganisationen Sverige
MBL	Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
PCaW	Public Concern at Work
PIDA	Public Interest Disclosure Act 1998
Prop.	Proposition
PuL	Personuppgiftslagen (1998:204)
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
RiR	Riksrevisionens rapport
Saco	Sveriges akademikers centralorganisation
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SN	Föreningen Svenskt Näringsliv
SOU	Statens offentliga utredningar
SOX	Sarbanes-Oxley Act 2002
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105)
TI	Transparency International
TIS	Transparency International Sverige
YGL	Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)
WPA	Whistleblower Protection Act 1978

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Med visselblåsare avses en person som rapporterar eller avslöjar information om fara eller skada för allmänintresset inom ramen för en arbetsrelaterad relation.<sup>1</sup> År 1971 överlämnade den amerikanska försvarsanalytikern Daniel Ellsberg de s.k. Pentagondokumenten till media. Dokumenten avslöjade mycket känslig information om USA:s militära aktivitet i Vietnam. Läckan kom vidare att utgöra upptakten till den s.k. Watergateaffären.<sup>2</sup> Det gör Ellsberg till en av de tidigare av kända visselblåsare. Mellan år 1971 och fram till idag har otaliga missförhållanden i företag och organisationer avslöjats och hanterats tack vare att någon person vågat *blåsa i visslan*. Det ligger såväl i arbetstagarens som i arbetsgivarens och i samhällets intresse att information om oegentligheter och samhällsskadliga företeelser kommer fram i ljuset. En undersökning utförd av revisionsbyrån KPMG visar att 25 % av alla händelser av bedrägligt beteende hade upptäckts genom anonyma tips från s.k. visselblåsare, jämfört med 10 % genom interna kontroller.<sup>3</sup> Allt för ofta synes dock rädslan för att drabbas av repressalier leda till att den person som fått kännedom om missförhållanden inom en verksamhet avstår från att slå larm.<sup>4</sup>

I svensk gällande rätt finns inget enhetligt, lagstadgat skydd för visselblåsare. Det finns ett visst skydd i regeringsformen (RF), yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och tryckfrihetsförordningen (TF), lagen om anställningsskydd<sup>5</sup> (LAS), lagen om skydd för företagshemligheter<sup>6</sup> (FHL) samt i kollektivavtal och i kravet på god sed på arbetsmarknaden. Vidare ger artikel 10 Europakonventionen<sup>7</sup> ett visst skydd. Skyddet är emellertid fragmenterat och svårtillämpat. I februari 2013 tillsattes en särskild utredare i syfte att se över skyddet för arbetstagare som slår larm om missförhållanden inom sin verksamhet, föreslå åtgärder för att stärka skyddet och skapa ett tydligare regelverk (dir. 2013:16). I maj 2014 presenterades slutbetänkandet *Visselblåsare: stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*.<sup>8</sup> I betänkandet presenteras ett lagstiftningsförslag i tre delar. En ny arbetsrättslig lag föreslås till skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden inom verksamheten. Vidare föreslås att det i arbetsmiljölagen<sup>9</sup> (AML) förs in en ny bestämmelse som ålägger arbetsgivare att inrätta rutiner för interna larm. Slutligen föreslås en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen<sup>10</sup> (OSL) som förordnar

---

<sup>1</sup> SOU 2014:31, s. 53.

<sup>2</sup> SOU 2014:31, s. 54.

<sup>3</sup> KPMG Forensic (2007), ”Profile of a Fraudster”, s. 26.

<sup>4</sup> SOU 2014:31, s. 21.

<sup>5</sup> Lag (1982:80) om anställningsskydd.

<sup>6</sup> Lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

<sup>7</sup> Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>8</sup> SOU 2014:31, s. 3.

<sup>9</sup> Arbetsmiljölagen (1977:1160).

<sup>10</sup> Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).



sekretess för uppgifter om en visselblåsares identitet.<sup>11</sup> I höst pågår arbetet med lagrådsremissen. En proposition är troligen att vänta våren 2016.<sup>12</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Både för den svenska rättsordningen och arbetsmarknaden är visselblåsning ett förhållandevis nytt fenomen. Praktiska exempel visar vidare på att det i flera avseenden är något otydligt hur gällande rätt ser ut på området.<sup>13</sup> Därför syftar denna uppsats inledningsvis till att redogöra för det regelverk som utgör den rättsliga grunden för vad en potentiell visselblåsare, liksom den organisation som ämnar införa ett visselblåsarsystem, har att förhålla sig till. Uppsatsens huvudsyfte är att, med utgångspunkt i en kritisk och problematiserande granskning av SOU 2014:31 om ett stärkt skydd för visselblåsare, utreda hur en eventuell lagstiftning gällande visselblåsning lämpligen bör utformas. Området är komplext och innehåller flertalet svåra avvägningar mellan olika beaktansvärda intressen. För att ha möjlighet att uppfylla uppsatsens huvudsyfte men även motiverat av ett egenvärde i sig, syftar uppsatsen dessutom till att belysa hur visselblåsning regleras i andra jurisdiktioner samt hur visselblåsning hanteras i praktiken av företag samt organisationer i Sverige.

Uppsatsens syfte kan konkretiseras genom följande frågeställningar.

Huvudfrågeställningarna lyder:

- Bör SOU 2014:31 läggas till grund för ny lagstiftning om visselblåsning eller finns det anledning att rikta kritik mot betänkandet?
- Hur utformas på bästa sätt en lagstiftning om visselblåsning?

Underfrågeställningarna lyder:

- Vilka regler har en visselblåsare eller en organisation som ämnar införa ett visselblåsarsystem att förhålla sig till i gällande rätt?
- Hur regleras visselblåsning i andra jurisdiktioner?
- Hur hanteras visselblåsning av företag samt offentliga organisationer i Sverige?

## 1.3 Metod och material

Vid författandet av förevarande uppsats tillämpas rättsvetenskaplig metod. Rättsvetenskaplig metod inbegriper rättskälleläran i vid mening men även andra metoder för att analysera rätten. Argumentationen tillåts med fördel stå i centrum och ett rättsvetenskapligt arbete kan även inbegripa empiriska metoder som exempelvis intervjuer.<sup>14</sup> I enlighet med traditionell rättskällelära utgår uppsatsen från lagtext,

---

<sup>11</sup> SOU 2014:31, s. 23.

<sup>12</sup> Telefonsamtal med Naiti del Sante, jurist vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2015-05-25.

<sup>13</sup> Exempelvis JO:s beslut 2242-2014 gällande Försvarets materielverks visselblåsarfunktion, se vidare kap. 3.3.

<sup>14</sup> Sandgren (2007), s. 39.

förarbeten, praxis och doktrin. På så sätt ämnar gällande rätt, *de lege lata*, fastställas. Med utgångspunkt i SOU 2014:31 görs vidare en ansats att fastställa hur gällande rätt bör vara, *de lege ferenda*.

En empirisk intervjuundersökning har utförts i syfte att erhålla ett ökat kunskapsunderlag på området, identifiera intressanta problem och således förbättra förutsättningarna för att besvara uppsatsens huvudfrågeställningar på ett förtjänstfullt sätt. Den empiriska undersökningen består av 13 kortare intervjuer som i huvudsak har utförts över telefon. Undersökningen är av kvalitativ karaktär. Kvalitativ forskning är till skillnad från kvantitativ forskning inriktad på att hitta förklaringar i ord snarare än i siffror, kvalitativa data består av "mjuka" data såsom en intervju, ett samtal eller en iakttagelse medan kvantitativa data snarare består av vissa fakta - exempelvis kön, ålder, bostadsort etc.<sup>15</sup> Vid kvalitativ forskning fordras försiktighet vad det gäller att dra generaliserande slutsatser. Vissa forskare menar att även kvalitativ forskning kan leda till vad som kan kallas *måttliga* generaliseringar. Emellertid är det kvaliteten på de teoretiska slutsatser som formuleras på grundval av den kvalitativa data som är det viktiga vid bedömning av generaliserbarhet avseende en kvalitativ undersökning.<sup>16</sup> Undersökningens närmare utförande förklaras utförligt i anslutning till redovisningen av dess resultat i kapitel 7.

Uppsatsen utgår som konstaterat från lagtext, förarbeten, praxis och doktrin. Särskilt genomslag får det 415 sidor långa betänkandet 2014:31. I anslutning till att förslagen i betänkandet redogörs för, kommer även remissinstansernas synpunkter att belysas. Den redogörelsen kan inte ta i anspråk att lyfta alla synpunkter som förekommer i de 80 remissinstansernas yttrande. Däremot har kunnat skönjas ett antal punkter som blivit särskilt utsatta för kritik. En tydlig uppdelning har vidare kunnat skönjas där arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer har motsatta synpunkter i flertalet frågor. Redogörelsen syftar till att ge en sammanfattande och rättvisande bild av de synpunkter som framförts i remissyttrandena. Vidare får även internationella rättsakter betydelse för svenska förhållanden på det aktuella området. Därför behandlar uppsatsen även internationell reglering från Europeiska unionen (EU), Europarådet samt relevant praxis från Europadomstolen<sup>17</sup>. Även icke bindande internationella rättsakter, s.k. "soft law" kommer att behandlas. Dessa kan få stort genomslag trots att de inte är rätligt bindande.<sup>18</sup>

Uppsatsen innehåller en begränsad internationell utblick avseende hur visseblåsning regleras i tre andra jurisdiktioner, nämligen Storbritannien, USA och Norge. Samtliga tre länder har omfattande system till skydd för visseblåsare. I Storbritannien har dessutom regelverket nyligen utvärderats av intresseorganisationen Public Concern at Work som arbetar med att främja visseblåsning i landet.<sup>19</sup> Nordisk rättslikhet gör norsk rätt särskilt intressant. Avseende den internationella utblicken har material hämtats huvudsakligen direkt i lagtext, i viss mån även i vägledande kommentarer och doktrin. Utblicken gör inte anspråk på att utgöra någon komparation länderna och jurisdiktionerna emellan. Avsnittet syftar snarare till att åskådliggöra hur frågorna som är föremål för uppsatsen kan lösas, och har lösts.

---

<sup>15</sup> Watt Boolsen (2007), s. 18.

<sup>16</sup> Bryman (2008), s. 369.

<sup>17</sup> Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna.

<sup>18</sup> Sandgren (2007), s. 51.

<sup>19</sup> SOU 2014:31, s. 166.

Uppsatsens huvudsyfte är att, med utgångspunkt i en kritisk och problematiserande granskning av SOU 2014:31 om ett stärkt skydd för visselblåsare, utreda hur en eventuell lagstiftning gällande visselblåsning lämpligen bör utformas. Uppsatsen skrivs således med ett kritiskt perspektiv.

## 1.4 Forskningsläge

Förevarande uppsats förhåller sig främst till betänkandet SOU 2014:31 om ett stärkt skydd för visselblåsare. Det är självförklarande. Det är även första gången ett lagstiftningsarbete avseende särskild reglering för visselblåsning pågår i Sverige. I den svenska rättsvetenskapliga litteraturen behandlas visselblåsning i mycket knapphändig utsträckning.<sup>20</sup> Visselblåsning samt en eventuell lagstiftning om detsamma behandlas dock förhållandevis utförligt av den ideella, obundna intresseorganisationen Transparency International Sverige (TIS) som verkar mot korruption.<sup>21</sup> 2012 kom organisationen med rapporten *Whistleblowing: förutsättningar och skydd för de som slår larm om korruption och andra oegentligheter* där bl.a. ett antal rekommendationer ges i syfte att skyddet för visselblåsare ska stärkas. Visselblåsning har i större utsträckning varit föremål för internationell forskning. Forskningen har även medfört både nationell lagstiftning i ett stort antal länder och upprättandet av ett större antal internationella rättsakter. Sådan forskning kan emellertid inte utan vidare appliceras på svenska förhållanden.

## 1.5 Disposition

Uppsatsen inleds i kapitel 2 med en mycket översiktlig introduktion till ämnet visselblåsning. Tanken är att läsaren inte ska vara helt blank inför ämnet då han eller hon vidare i kapitel 3 ska ta till sig gällande rätt på området. Gällande rätt avseende visselblåsning finns som konstaterat i ett flertal lagar och principer. Kapitel 3 är således förhållandevis omfattande. I kapitel 4 presenteras några av de internationella rättsakter som berör visselblåsning. Rättsakterna får på olika sätt betydande inverkan på svenska förhållanden. I kapitel 5 presenteras SOU 2014:31 om ett stärkt skydd för visselblåsare. Inledningsvis presenteras utredningens bakgrund och utgångspunkter. Efter det följer en redogörelse av de olika lagstiftningsförslag som presenteras. Kapitel 5 avslutas med en redogörelse av remissinstansernas synpunkter. I kapitel 6 görs en begränsad internationell utblick. I kapitel 7 följer den empiriska intervjuundersökningen. Kapitlet inleds med en redogörelse för undersökningens syfte, metod och urval. Därefter följer en tematiserad sammanställning av intervjuer med bolags-, bank- och kommunrepresentanter. Uppsatsen avslutas med en analys i kapitel 8. Analysen består av tre delar. I den första delen kommenteras uppsatsens underfrågeställningar. Analysens andra del är den mest omfattande och min förhoppning är att den även är den mest intressanta. Där besvaras uppsatsens två huvudfrågeställningar. Förslagen i SOU 2014:31 problematiseras och utvärderas

---

<sup>20</sup> En bok har skrivits på området, nämligen *Yttrandefrihet och whistleblowing: om gränserna för anställdas kritikrätt* av Susanne Fransson.

<sup>21</sup> Transparency International Sverige är en underorganisation till det globala nätverket Transparency International (TI). Se vidare [www.transparency.org](http://www.transparency.org) samt [www.transparency-se.org](http://www.transparency-se.org).

utifrån informationsunderlaget i uppsatsens deskriptiva del. Utifrån samma informationsunderlag, i viss mån skilt från SOU 2014:31, görs en bedömning av hur lagstiftning om visselblåsning enligt min mening borde utformas. Analysens sista del består av några sammanfattande slutsatser av de resonemang som förts i analysens huvuddel.

## 1.6 Avgränsning

SOU 2013:79 Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet kommer endast beröras mycket översiktligt. Frågan i föremål för betänkandet måste anses vara i nära relation med visselblåsning men faller utanför förevarande uppsats syfte. Även reglerna om lagstadgad skyldighet att rapportera om missförhållanden som återfinns i Lex Sarah och Lex Maria behandlas mycket översiktligt. Det finns ingen möjlighet att redogöra för alla de internationella rättsakter som har betydelse för eller anknytning till visselblåsning. Uppsatsen redogör för tre instrument av stor betydelse, men kommer inte att behandla reglering från Förenta nationerna (FN) eller OECD. Inte heller finns en möjlighet att göra en fullständig redovisning av reglering från EU och Europarådet. För den särskilt intresserade kan hänvisas till Europarådets konventioner om korruption. Redogörelsen i kapitel 5 syftar till att ge en helhetsbild av förslagen i SOU 2014:31. Vissa delförslag såsom föreslagna rättegångsregler lämnas emellertid utanför analysen i kapitel 8. På så sätt kan en intressantare, mer djupgående analys göras av utvalda delar.

## 2. Inledande om visseblåsning

Följande kapitel är ämnat att fungera som en kort introduktion till företeelsen visseblåsning. Kapitlet är mycket översiktligt och kommer att fördjupas i uppsatsens senare delar.

### 2.1 Något om historia och begreppslika övervägningar

Som en utav de tidigaste användarna av begreppen whistleblower och whistleblowing anges den amerikanska advokaten Ralph Nader, verksam i det tidiga 1970-talets USA. Samhällsklimatet var präglad av en intensiv debatt om arbetstagares förhållanden i produktionen samt deras eventuella skyldighet att larma om missförhållanden på arbetsplatsen, och av politiska skandaler som hade läckt till media genom s.k. insiders.<sup>22</sup> Begreppen whistleblowing och whistleblower har fortsatt att användas inom det engelska språket för att beteckna situationen då en person slår larm om missförhållanden inom en verksamhet, respektive den person som slår larm. Begreppen har i dag fått fäste även i Europa, i form av direktlån (whistleblowing), översättningslån (danskans fløjteblæser) eller i något annorlunda termer (norskans varslar eller nederländskans klokkenluider).<sup>23</sup> Under de senaste åren har begreppet whistleblower lånats in i det svenska språket utan att ha fått något fullt ut erkänt svenskt ersättningsord. Jämte det engelska direktlånet används termer som visseblåsare, visslare, rapportör, tipsare eller läcka. I det formella språkbruket är det dock termen visseblåsare som synes ha fått en särställning. Termen används i allt större omfattning i exempelvis kommittédirektiv och utredningsbetänkanden.<sup>24</sup> I förevarande uppsats används fortsättningsvis termen visseblåsare.

Det finns ingen generellt accepterad definition av begreppet whistleblowing, eller visseblåsning. I Europarådets rekommendation om skydd för visseblåsare<sup>25</sup> används följande definition. "Med visseblåsare avses envar som rapporterar eller avslöjar information om fara eller skada för allmänintresset inom ramen för en arbetsrelaterad relation, oavsett om relationen är offentligrättslig eller privaträttslig". De amerikanska forskarna Near och Miceli definierade i ett verk från 1985 visseblåsning som "en organisationsmedlems (tidigare eller nuvarande medlem) avslöjande av brottslika, omoraliska eller illegitima praktiker under arbetsgivarens kontroll till personer eller organisationer som kan vidta åtgärder." Definitionen har erhållit en förhållandevis omfattande acceptans.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> SOU 2014:31, s. 54.

<sup>23</sup> SOU 2014:31, s. 55.

<sup>24</sup> SOU 2014:31, s. 52, vidare exempelvis Förstärkta kapitaltäckningsregler (SOU 2013:65) och Riksrevisionens rapport Statliga myndigheters skydd mot korruption (RiR 2013:2).

<sup>25</sup> Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers.

<sup>26</sup> SOU 2014:31, s. 53.

## 2.2 Reglering och praktisk hantering

Många jurisdiktioner har regler till skydd för yttrandefrihet, likaså regler om anställningsskydd. För Sveriges vidkommande finns dessutom en omfattande meddelarfrihet med syfte att främja att uppgifter offentliggörs utan att meddelaren drabbas av repressalier från det allmänna. Dessa regler fungerar till skydd för en visselblåsare, även om de inte kommit till i det syftet. Vissa jurisdiktioner har särskilda skyddsregleringar för visselblåsare. Första land att lagstifta särskilt om företeelsen var USA med Whistleblower Protection Act 1989. Sedan dess har följande länder följt deras exempel: Storbritannien, Nya Zeeland, Sydafrika, Japan, Rumänien, Norge, Kanada, Indien, Jamaica, Irland och Australien. Vissa internationella institutioner har vidare inrättat regelverk och rekommendationer, bindande och icke-bindande, på området visselblåsning.<sup>27</sup>

Fler och fler verksamheter, privata liksom offentliga, har i Sverige liksom i andra länder valt att inrätta särskilda interna rapporteringsordningar för visselblåsning. Sådana ordningar benämns ofta "whistleblowingsystem" eller "visselblåsarsystem". Vissa företag och offentliga organisationer är enligt lag skyldiga att inrätta den typen av rapporteringsordningar. Det gäller exempelvis alla de företag som är noterade på de amerikanska börserna enligt Sarbanes-Oxley Act, vilket har fått stor betydelse för internationella men även svenska förhållanden.<sup>28</sup> Hur sådana rapporteringsordningar har utformats varierar mycket mellan olika företag och offentliga organisationer. För frågan om visselblåsarsystems utformning och funktion hänvisas vidare till kapitel 7 där frågan utreds extensivt medelst en empirisk undersökning.

---

<sup>27</sup> SOU 2014:31, s. 55-56.

<sup>28</sup> SOU 2014:31, s. 57.

## 3. Gällande rätt

Det regelverk som en potentiell visselblåsare såväl som den organisation som vill inrätta en rapporteringsordning har att förhålla sig till är förhållandevis svåröverskådligt och komplext. I följande kapitel presenteras det på ett så kärnfullt sätt som möjligt.

### 3.1 Yttrandefrihet och meddelarfrihet

Var svensk medborgare har gentemot det allmänna en omfattande informations-, tryck- och yttrandefrihet. Utgångspunkten finns i regeringsformen och 2 kap. 1 § som stadgar vissa grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 2:1 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet; en frihet att i tal, skrift, bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. För ett mer detaljerat regelverk i fråga om yttrandefrihet och tryckfrihet hänvisas i 2:1 RF till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Yttrande- och informationsfriheten enligt 2:1 RF är inte absolut. Begränsningar får dock endast göras genom lag samt under förutsättning att de är förenliga med de materiella skyddsbestämmelserna i 2 kap. 21-23 § §. Inskränkningar får inte heller meddelas i strid med Europakonventionen.<sup>29</sup>

I TF och YGL finns även reglerna om meddelarskydd. Meddelarskyddet kan delas upp i de två komponenterna *meddelarfrihet* och *anonymitetsskydd*. Meddelarfriheten kommer till uttryck i 1 kap. 1 § TF. Där stadgas att det står envar fritt att utan att kunna dömas till ansvar för det, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse om upphovsman till framställningen i skriften, till skriftens utgivare eller till särskild redaktion för skriften eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. I 1 kap. 2 § stadgas en motsvarande rätt för var svensk medborgare att till författare och andra upphovsmän, utgivare, redaktioner, nyhetsbyråer och företag för framställning av tekniska upptagningar lämna uppgifter om vad ämne som helst för offentliggörande i radioprogram och liknande sådana upptagningar.<sup>30</sup> För att skydd ska inträda krävs att uppgiften lämnats till just en sådan behörig mottagare som räknas upp i lagtexten samt att meddelandet ska vara lämnat i syfte att informationen ska offentliggöras. Det föreligger dock inget krav på att publicering faktiskt ska ske.<sup>31</sup> I nära relation till meddelarfriheten står anskaffarfriheten, vilken innebär att det även står envar fritt att anskaffa uppgifter för publicering i ett medium som omfattas av TF eller YGL.<sup>32</sup> Anonymitetsskyddet utgörs av en rätt för den som lämnar uppgifter i enlighet med meddelarfriheten att inte nämnas vid namn.<sup>33</sup> Straffbelagda förbud kompletterar skyddet. För det första är de personer som tagit befattning med ett offentliggörande i enlighet med TF eller YGL förbjudna att röja meddelarens identitet.<sup>34</sup> För det andra är myndigheter och andra

---

<sup>29</sup> 2 kap. 19 § RF.

<sup>30</sup> Axberger (2014), s. 139.

<sup>31</sup> Prop. 1975/76:204, s. 129. Strömberg och Lundell (2013), s.50.

<sup>32</sup> 1 kap. 1 § 4 st. TF.

<sup>33</sup> 3 kap. 1 § TF samt 2 kap. 1 § YGL, även Fahlbeck (2013), s. 43.

<sup>34</sup> 3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL.

offentliga organ bundna av ett efterforskningsförbud, enligt vilket organen förbjuds att efterforska en meddelares identitet.<sup>35</sup> Vidare gäller för myndigheter och andra offentliga organ ett repressalieförbud med innebörden att organet inte på något sätt får ingripa mot någon för att han eller hon har utnyttjat sin meddelar-, yttrande- och tryckfrihet.<sup>36</sup>

## 3.2 Särskilt om yttrande- och meddelarfrihet inom privat sektor

Det grundlagsstadgade skyddet för yttrandefrihet i RF gäller för den enskilda i förhållande till det allmänna. Även efterforskningsförbudet samt repressalieförbudet gäller endast i enskildas förhållande till det allmänna. Inom den privata sektorn kan en arbetsgivare således utan hinder av grundlagarna exempelvis efterforska vem som har lämnat uppgifter för offentliggörande i media. Däremot har arbetsgivaren att ta hänsyn till artikel 10 Europakonventionen som i viss mån skyddar yttrandefriheten även inom den privata sektorn.<sup>37</sup> Arbetsgivarens efterforskning måste vidare ske med beaktande av god sed på arbetsmarknaden. Det torde innebära en förhållandevis kraftig begränsning av arbetsgivarens möjlighet att efterforska en meddelares identitet.<sup>38</sup> Det ska även nämnas att det för närvarande pågår ett lagstiftningsarbete gällande stärkt meddelarskydd i viss offentligt finansierad privat verksamhet inom vård, skola och omsorg.<sup>39</sup> Redan i gällande rätt omfattas vissa privaträttsliga organ av de grundlagsstadgade reglerna om efterforsknings- och repressalieförbud. De organ som omfattas är bolag, ekonomiska föreningar samt stiftelser över vilka kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.<sup>40</sup> Kommuner och landsting ska, något förenklat, anses utöva sådant rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i aktiebolaget eller föreningen.<sup>41</sup> Vidare omfattas även de organ som anges i bilagan till OSL.<sup>42</sup> I huvudsak rör det sig om organ som har tilldelats någon typ av myndighetsuppgifter, alternativt uppgiften att fördela allmänna medel.<sup>43</sup>

## 3.3 Offentlighet och sekretess

Inom offentlig sektor gäller offentlighetsprincipen. Principen är grundlagsstadgad i 2 kap. 1 § TF, där det anges att var svensk medborgare ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Rättigheten kan begränsas, dock endast för vissa särskilt uppräknade syften samt i princip endast genom lag.<sup>44</sup> Begränsningar av sådan natur finns främst i OSL, där tvingande regler om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet stadgas.<sup>45</sup>

<sup>35</sup> 3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL.

<sup>36</sup> 3 kap. 4-5 § § TF och 2 kap. 4-5 § § YGL.

<sup>37</sup> Se vidare kap. 4.1.

<sup>38</sup> Fahlbeck (2013), s. 50.

<sup>39</sup> SOU 2014:31, s. 72, vidare SOU 2013:79.

<sup>40</sup> SOU 2014:31, s. 65.

<sup>41</sup> 13 kap. 2 § OSL, 2 kap. 3 § OSL.

<sup>42</sup> 2 kap. 4 § OSL.

<sup>43</sup> Reimers, kommentar till 2 kap. 4 § OSL, Karnov.

<sup>44</sup> 2 kap. 2 § TF.

<sup>45</sup> Fahlbeck (2013), s. 57.



Begreppen offentlig handling och allmän handling ska hållas isär. *Offentlig handling* syftar till sådana allmänna handlingar som inte kan eller ska undanhållas med hänvisning till sekretess enligt OSL. En handling är allmän då den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.<sup>46</sup> Handlingar som ska eller borde finnas hos en myndighet men av någon anledning inte gör det räknas ändå som förvarade hos myndigheten.<sup>47</sup> En handling är inkommen då den anlånt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.<sup>48</sup> Det är utan betydelse om en handling sänds till en tjänsteman i sin privatbostad eller märks med exempelvis "privat". Om informationen i handlingen ankommer på myndigheten är en sådan handling likväl allmän.<sup>49</sup> En handling ska anses upprättad då den föreligger i sitt slutliga skick.<sup>50</sup> Om ett organ som ingår eller är knutet till en myndighetsorganisation har framställt eller överlämnat en handling till ett annat organ inom samma myndighetsorganisation ska handlingen inte anses inkommen eller upprättad, såvida organen inte uppträder som självständiga gentemot varandra. Självständighet såsom det avses i paragrafen kan exempelvis bestå i att organet har en egen beslutanderätt.<sup>51</sup>

Huvudregeln är att offentlighetsprincipen gäller inom offentlig sektor och inte inom privat. Huvudregeln har dock undantag i 2 kap. 3-4 § § OSL. Där stadgas att offentlighetsprincipen i tillämpliga delar även gäller i de privaträttsliga organ där en kommun eller ett landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Begreppet rättsligt bestämmande inflytande har här samma betydelse som avseende meddelarfriheten för privatanställda enligt den ovan anförda i kapitel 3.2.

Offentlighetsprincipen får stor betydelse för frågan om visselblåsning inom offentlig sektor. Larm av arbetstagare inom den offentliga sektorn måste i enlighet med det ovan beskrivna i majoriteten av fall anses utgöra offentliga handlingar. Detta kan vara problematiskt ur flera avseenden, vilket på ett förtjänstfullt sätt illustreras av JO:s beslut i ett ärende gällande Försvarets materielverk.

*JO-beslut dnr 2242-2014, anmälan om Försvarets materielverks beslut att inrätta en s.k. visselblåsarfunktion*

Anmälan till Justitieombudsmannen gjordes i det aktuella ärendet av Nils Funcke.<sup>52</sup> Anmälan grundar sig på det faktum att Försvarets materielverk (FMV) i april 2014 infört ett visselblåsarsystem. Syftet med systemet är att ge anställda, men även kunder till myndigheten, en möjlighet att anmäla misstankar om oegentligheter inom organisationen. FMV har anlitat ett externt företag, Interaktiv Säkerhet, för att hantera anmälningarna. Systemet är internetbaserat. Det externa företags funktion är att bearbeta, eventuellt komplettera, men framför allt anonymisera anmälningarna före handlingarna skickas vidare till de särskilt utvalda personer på FMV som ska ta utredningen vidare. I anmälan riktar Funcke kritik på ett stort antal punkter. JO finner anledning att beröra tre huvudfrågor. Frågorna rör visselblåsarsystemets relation till

---

<sup>46</sup> 2 kap. 3 § TF.

<sup>47</sup> Axberger (2014), s. 195.

<sup>48</sup> 2 kap. 6 § TF.

<sup>49</sup> 2 kap 4 § TF.

<sup>50</sup> Heuman, kommentar till 2 kap. 7 § TF, Karnov.

<sup>51</sup> 2 kap 8 § TF.

<sup>52</sup> Nils Funcke är journalist, debattör och utbildare som bl.a. skrivit boken *Tryckfriheten* och medverkat i ett antal antologier om journalistik och yttrandefrihet. ([www.nilsfuncke.se](http://www.nilsfuncke.se))

meddelarfriheten, anlitaandet av Interaktiv Säkerhet samt utformandet av FMV:s policy för visselblåsarfunktionen.

Gällande meddelarfriheten anför Funcke i sin anmälan att syftet med visselblåsarfunktionen är, eller kan uppfattas vara, att konkurrera med eller ersätta den grundlagsstadgade meddelarfriheten. JO konstaterar att meddelarfriheten är en viktig komponent i ett fritt och demokratiskt samhälle, och att det är allvarligt om den medborgerliga rättigheten skulle begränsas. JO konstaterar emellertid efter att ha granskat FMV:s visselblåsartjänst på myndighetens webbplats, att ingenting tyder på att tjänsten är utformad på ett sätt som förmedlar att det är fråga om ett konkurrerande system. Exempelvis ges ingen anvisning om att visselblåsartjänsten ska användas i första hand, i stället för kontakt med exempelvis en journalist. JO gör även det generella uttalandet att hon inte har några principiella invändningar mot att en myndighet inrättar ett system av det aktuella slaget, utan att det i bästa fall kan bidra till en önskvärd öppenhet och ett bra diskussionsklimat på myndigheten.<sup>53</sup>

Gällande anlitaandet av det externa företaget Interaktiv Säkerhet gör Funcke i sin anmälan gällande att FMV utlovar anonymitet till den som meddelar misstankar genom visselblåsarsystemet. Funcke anför att det inte har någon betydelse att Interaktiv Säkerhet anonymiserar anmälningarna innan de skickas tillbaka till FMV, då vem som helst har rätt att begära ut handlingarna med hänvisning till offentlighetsprincipen. JO delar Funckes mening i den del att handlingarna som kommer in till Interaktiv Säkerhet är att se som allmänna. Handlingarna är även offentliga då OSL inte innehåller någon bestämmelse som sekretessbelägger informationen. JO konstaterar däremot att FMV inte har utlovat en anmälare anonymitet på det sätt som Funcke anför i sin anmälan. Myndigheten har snarare tydligt kommunicerat att anmälningarna som kommer in betraktas som allmänna handlingar och att den som vill vara anonym kan välja att inte ange sina personuppgifter. FMV förtydligar i sitt remissvar att syftet med att de valt ett system med den aktuella utformningen, d.v.s. samordning hos en extern aktör samt utredning av en mycket avgränsad grupp personer är att skapa en struktur som gör att anmälningarna inte sprids i onödan, snarare än att utlova absolut anonymitet till visselblåsarna.<sup>54</sup>

Funcke anför vidare att det är olämpligt att FMV i sin policy för visselblåsarsystemet har infört begränsningar avseende vilka missförhållanden samt vilka personer en anmälan kan innefatta. I policyn anges att en anmälan ska röra "allvarliga missförhållanden" samt att misstankar får riktas uteslutande mot personer i "ledande ställning eller i nyckelpositioner". JO konstaterar att policyn som anger de aktuella instruktionerna mycket väl kan ha en betydande handlingsdirigerande effekt. Däremot är policyn inte på något sätt bindande gentemot arbetstagarna. Myndigheten kan inte med utgångspunkt i policydokumentet vidta några åtgärder mot en arbetstagare som exempelvis anmält ett påstått missbruk av någon som inte har en företagsledande ställning. Mot den grunden, samt med hänsyn till att visselblåsarsystemet innebär en rapporteringskanal bland flera, har JO inte heller i detta avseende någonting att anmärka på FMV:s system.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> JO-beslut dnr 2242-2014, s. 7.

<sup>54</sup> JO-beslut dnr 2242-2014, s. 8-9.

<sup>55</sup> JO-beslut dnr 2242-2014, s. 9.

På en punkt väljer JO att i form av en uppmaning rikta kritik mot FMV:s visseblåsarssystem. I policydokumentet för visseblåsarfunktionen anger FMV att myndigheten ser allvarligt på falska anmälningar. Däremot framgår inte om myndigheten avser vidta några åtgärder i det fall att en sådan falsk anmälan kommer in. JO menar att avsaknad av den informationen utgör en brist och hon uppmanar myndigheten att komplettera skrivelsen på ett sätt att det går att bilda sig en uppfattning om vilka konsekvenser lämnande av oriktiga uppgifter kan leda till.<sup>56</sup>

### 3.4 Lojalitetsplikt, tystnadsplikt och kritikrätt

Inom offentlig sektor regleras tystnadsplikt som redogjort för ovan i offentligrättslig ordning och är i helhet undantaget avtal.<sup>57</sup> Det följande aktualiseras därför i princip uteslutande för anställningsförhållanden inom den privata sektorn.

En utgångspunkt för förhållandet arbetsgivare och arbetstagare emellan är lojalitetsplikten. Lojalitetsplikten bygger på sedvänja på arbetsmarknaden, allmänna rättsgrundsatser samt rättspraxis och den består av ett knippe förpliktelser. Som en del av en anställds lojalitetsplikt följer en tystnadsplikt. Arbetsdomstolen (AD) uttalade i AD 1989 nr 34 att "den anställda i princip är förhindrad att lämna ut uppgifter som kan skada arbetsgivaren (...) även om tystnadsplikten inte är uttryckligen avtalad."<sup>58</sup> Utöver denna allmänna tystnadsplikt är det vanligt med avtalad tystnadsplikt inom den privata sektorn. Det förekommer inte sällan att regler om tystnadsplikt tas in i kollektivavtal, där det allmänna tjänsteavtalet kan nämnas som ett viktigt exempel.<sup>59</sup> Vidare torde många enskilda anställningsavtal, särskilt inom vissa branscher samt för anställda i högre och individuellt utformade tjänster, likaså innehålla uttryckliga sekretessklausuler.<sup>60</sup> Möjligheten att träffa avtal om tystnadsplikt i privata anställningsförhållanden begränsas av principen om god sed på arbetsmarknaden, de undantag som följer i enlighet med 1 och 2 § § FHL samt av kritikrätten.

Kritikrätten har växt fram som en allmän princip i praxis och består av en rätt för arbetstagare att offentligt kritisera sin arbetsgivare samt rådande förhållanden på arbetsplatsen.<sup>61</sup> Med stöd av kritikrätten kan en arbetstagare exempelvis vända sig till behörig myndighet för att påtala missförhållanden eller delta i debatter av allmänt intresse. I det fall att arbetstagaren vid ett sådant tillfälle redovisar åsikter som skiljer sig från arbetsgivarens ska arbetstagaren inte drabbas av några arbetsrättsliga repressalier. Kritikrätten skyddar emellertid inte den arbetstagare som redovisar sådana åsikter i syfte att skada arbetsgivaren. Kritikrättens gränser bestäms utifrån en lojalitetsbedömning i det särskilda fallet, där parametrar såsom arbetstagarens befattning samt förhållanden på arbetsplatsen ska beaktas. Om arbetstagaren har en hög befattning eller ledande ställning ställs högre krav på lojalitet gentemot arbetsgivaren. Om arbetstagaren har ett förtroendeuppdrag på företaget, exempelvis som facklig förtroendemann eller skyddsombud, har han eller hon däremot en rätt att framföra kritik i större omfattning. Kritik kan anses mer berättigad på en arbetsplats som präglas av allvarliga missförhållanden. Även parternas agerande före kritiken

<sup>56</sup> JO-beslut dnr 2242-2014, s. 9

<sup>57</sup> Fahlbeck (2013), s. 132.

<sup>58</sup> Fahlbeck (2013), s. 133, vidare AD 1989 nr. 34.

<sup>59</sup> Fahlbeck (2013), s.134-135.

<sup>60</sup> SOU 2014:31, s. 72.

<sup>61</sup> Fahlbeck (2013), s. 137. För praxis, se bl.a. AD 2003 nr. 51; AD 2005 nr. 124; AD 2006 nr. 103.

spelar roll. Har arbetstagaren exempelvis försökt påtala kritiken hos sin arbetsgivare utan att det har fått något resultat anses det mer befogat att vända sig till berörd myndighet eller till det offentliga.<sup>62</sup>

### 3.5 Lex Sarah och Lex Maria

Lex Sarah<sup>63</sup> och Lex Maria<sup>64</sup> innehåller regler om rätten, men också skyldigheten för vissa anställda att offentliggöra missförhållanden eller oegentligheter. Lex Sarah gäller på socialtjänstens område, lex Maria inom hälso- och sjukvården. Förekommer det missförhållanden inom någon utav de verksamheter som omfattas av de två regelverken, föreligger således en lagstadgad skyldighet att slå larm. Lex Sarah och Lex Maria gäller både inom privat och offentlig sektor.<sup>65</sup>

### 3.6 Något om skyddet för företagshemligheter

Lagen om skydd för företagshemligheter gäller i princip både på privat och offentlig sektor. FHL är emellertid subsidiär på den offentliga sektorn vilket får till följd att det exempelvis är reglerna i OSL som i första hand ska tillämpas på sekretessrelaterade frågor.<sup>66</sup> FHL innehåller bestämmelser om straff eller skadeståndsskyldighet för den som tar olovlig befattning alternativt annat obehörigt angrepp på en företagshemlighet. Lagen innebär begränsningar av en arbetstagares möjlighet att lämna ut sådana företagsspecifika uppgifter som kan skada företaget. På så sätt begränsas även i viss mån arbetstagarens möjlighet och rätt att slå larm om upplevda missförhållanden inom företaget. De grundläggande förutsättningarna för att FHL ska bli tillämplig framgår av 1 och 2 § §. Dels måste det vara fråga om ett angrepp på information som anses utgöra en företagshemlighet i lagens mening, dels måste angreppet anses obehörigt.<sup>67</sup> Begreppet företagshemlighet omfattar enligt 1 § FHL sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars avslöjande är ägnat att medföra skada i konkurrenshänseende. Med information avses sådana uppgifter som har dokumenterats, exempelvis ritningar eller modeller, men också enskilda personers särskilda kunnande även i det fall sådan inte har dokumenterats på något sätt. FHL gäller endast obehöriga angrepp på företagshemligheter.<sup>68</sup> Röjande av en företagshemlighet i syfte att offentliggöra eller inför myndighet avslöja någonting som skäligen kan anses utgöra brott på vilket fängelse kan följa eller som på annat sätt kan anses utgöra ett allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse anses inte utgöra ett obehörigt angrepp. Inte heller anses det utgöra ett obehörigt angrepp om företagshemligheterna röjs av någon som fått del av informationen i god tro. Det ges i lagen ingen särskild definition på vilken information som ska anses vara hemlig i den mening som avses i 1 §. På den privata sektorn är utgångspunkten att det är näringsidkaren som i princip förfogar över frågan, i förarbetena anges att avgörande för huruvida en viss information ska anses hemlig är om den är lättåtkomlig för envar

---

<sup>62</sup> Källström & Malmberg (2013), s. 256-258.

<sup>63</sup> Patientsäkerhetslag (2010:659).

<sup>64</sup> 24 b § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>65</sup> Fahlbeck (2013), s. 68-69.

<sup>66</sup> Fahlbeck (2013), s. 62.

<sup>67</sup> SOU 2014:31, s. 101.

<sup>68</sup> 2 § FHL.

samt om den är av värde för näringsverksamheten.<sup>69</sup> I 3 och 4 § § finns regler om straffansvar. Den som uppsåtligen, olovligen bereder sig tillgång till en företagshemlighet ska dömas till böter eller fängelse i högst sex år.<sup>70</sup> I 5 - 7 § § finns regler om skadeståndsansvar. I 5 § stadgas att den som gör sig skyldig till brott enligt 3 och 4 § § också ska ersätta den skada som brottet åsamkar arbetsgivaren. 6 § stadgar det så kallade förtroendemissbruket som skiljer sig mot 3 - 4 § § på så sätt att tillgången till företagshemligheten är lovlig. Inget straffansvar enligt FHL föreligger således och missbruket utgör ett avtalsbrott och inte en straffvärd gärning enligt FHL.<sup>71</sup> I 7 § stadgas en skyldighet för den arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos arbetsgivaren att ersätta de skador som uppkommer genom hans eller hennes förfarande. För ersättningskyldighet krävs att arbetstagaren insåg eller borde ha insett att informationen var hemlig.

## 3.7 Arbetsrättslig skyddslagstiftning

Inom arbetsrättslig lagstiftning finns regler som kan utgöra ett skydd för en arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden inom sin organisation, även om reglerna inte kommit till i det syftet. En utgångspunkt är lagen om anställningsskydd, som anger under vilka förutsättningar en arbetsgivare kan skilja en arbetstagare från sin tjänst. Vidare har i Arbetsdomstolens praxis utvecklats ett visst skydd mot att arbetstagare drabbas av andra ingripande åtgärder under pågående anställning om det inte föreligger godtagbara skäl.<sup>72</sup>

### 3.7.1 Skydd mot ogrundat skiljande från anställning

Enligt 7 § LAS ska uppsägning av ett anställningsavtal som gäller tills vidare och som tas på initiativ av arbetsgivaren vara sakligt grundad. Av 7 § kan indirekt utläsas att saklig grund för uppsägning kan föreligga i två typfall; vid arbetsbrist respektive på grund av personliga omständigheter. Beroende på vilken typ av uppsägning det rör sig om i det specifika fallet gäller delvis olika regler.<sup>73</sup> Vid uppsägning av personliga skäl måste arbetsgivaren presentera acceptabla skäl för uppsägningen. Skäl som har relevans för anställningsförhållandet ska i regel anses acceptabla. Arbetsgivaren måste dock i regel även ha gjort en väsentlighetsbedömning samt övervägt möjligheter att undvika uppsägningen.<sup>74</sup> Vid uppsägning på grund av arbetsbrist bedömer arbetsgivaren behovet av arbetskraft. Arbetsgivaren måste emellertid uppge acceptabla skäl till uppsägningen. Sådana verksamhetsanknutna skäl som beror på en organisationsförändring hos arbetsgivaren anses regelmässigt vara acceptabla.<sup>75</sup> Enligt 18 § LAS stadgas vidare att ett avskedande av en arbetstagare får ske i det fall arbetstagaren grovt åsidosatt sina skyldigheter gentemot arbetsgivaren genom avsiktliga eller grovt vårdslösa handlingar och förfaranden som inte rimligen bör förekomma i något rättsförhållande.

<sup>69</sup> Källström & Malmberg (2013), s. 259-260.

<sup>70</sup> 3 § FHL.

<sup>71</sup> Fahlbeck (2013), s. 425.

<sup>72</sup> SOU 2014:31, s. 75.

<sup>73</sup> Källström och Malmberg (2013), s. 133.

<sup>74</sup> Källström och Malmberg (2013), s. 135 ff.

<sup>75</sup> Källström och Malmberg (2013), s. 143.

En arbetstagare som slagit larm om allvarliga missförhållanden inom sin verksamhet och sedan blir uppsagd eller avskedad av sin arbetsgivare kan få prövat i domstol om saklig grund för uppsägning respektive förutsättning för avskedande förelegat i det särskilda fallet. Om domstolen kommer fram till att så inte varit fallet, kan arbetstagaren få uppsägningen respektive avskedet ogiltigförklarat. Arbetstagaren kan även få rätt till skadestånd.<sup>76</sup> Även en provocerad uppsägning, d.v.s. då påtryckningar eller trakasserier från arbetsgivaren har lett till att arbetstagaren själv har sagt upp sig, kan förklaras ogiltig och arbetstagaren kan ha rätt till skadestånd. Det förutsätter emellertid att arbetsgivarens handlande strider mot god sed på arbetsmarknaden eller i annat fall måste anses otillbörlig.<sup>77</sup>

### 3.7.2 Skydd mot åtgärder under pågående anställning

En grundläggande utgångspunkt i anställningsförhållandet är arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Arbetsledningsrätten utövas i princip ensidigt och fritt av arbetsgivaren och består bl.a. av rätten att bestämma över arbetsorganisationen, metoder och produktionssätt, platsen för arbetet samt en rätt att utfärda beslut om allmänna föreskrifter. Arbetsledningsrätten innebär vidare att arbetsgivaren har en rätt att omplacera arbetstagare inom ramen för deras arbetsskyldighet.<sup>78</sup> En viktig, generell begränsning av arbetsgivarens rätt till omplacering av arbetstagare har formulerats i AD 1978 nr. 89. Principen kom att kallas *bastubadarprincipen* och innebär att omplaceringar som sker på grund av skäl som är hänförliga till arbetstagaren personligen och som har särskilt ingripande konsekvenser för arbetstagaren bör kunna underkastas rättslig prövning på ett sätt jämförbart med det som gäller vid uppsägning. För att en omplacering under sådana omständigheter ska anses acceptabel krävs enligt AD att det finns godtagbara skäl för omplaceringen.<sup>79</sup>

Vidare finns ett skydd mot arbetsledningsåtgärder som strider mot god sed på arbetsmarknaden. Begreppet god sed på arbetsmarknaden utgör en oskriven rättslig princip och kan beskrivas som ett allmänt, faktiskt praktiserat beteende som representerar en viss yrkesetisk eller allmän moralisk nivå.<sup>80</sup> Saken uttrycks vidare som att arbetsledningsrätten inte får utövas på ett godtyckligt eller annars otillbörligt sätt. I praxis tolkas principen snävt. För att en åtgärd i arbetsgivarens arbetsledning ska anses strida mot god sed, måste handlandet anses vara rättsstridigt alternativt verkligt stridande mot allmän moral.<sup>81</sup> Om en åtgärd i arbetsgivarens arbetsledning står i strid med god sed på arbetsmarknaden kan åtgärden angripas med rättsliga medel, även om åtgärden inte fått så ingripande verkningar att *bastubadarprincipen* blivit tillämplig. Arbetsgivarens åtgärd kan då anses utgöra ett brott mot det enskilda anställningsavtalet och leda till skadeståndsskyldighet.<sup>82</sup>

---

<sup>76</sup> SOU 2014:31, s. 79-80.

<sup>77</sup> SOU 2014:31, s. 80. För begreppet god sed på arbetsmarknaden, se vidare kap. 3.7.2.

<sup>78</sup> Källström och Malmberg (2013), s. 189 ff.

<sup>79</sup> SOU 2014:31, s. 82.

<sup>80</sup> SOU 2014:31, s. 83.

<sup>81</sup> Källström & Malmberg (2013), s. 230-230, vidare ex. AD 1984 nr. 80, AD 1967 nr. 26.

<sup>82</sup> SOU 2014:31, s. 83.

## 3.8 Personuppgiftslagen

Genom införandet av personuppgiftslagen<sup>83</sup> (PuL) införlivades Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG<sup>84</sup>, det s.k. Dataskyddsdirektivet.<sup>85</sup> PuL stämmer i princip överens med direktivet. I vissa avseenden går emellertid PuL längre än vad som krävs.<sup>86</sup> Exempelvis finns i 21 § PuL ett förbud för andra än myndigheter att behandla uppgifter om brott m.m. Den bestämmelse i Dataskyddsdirektivet som lagregeln grundar sig på, artikel 8.5, lämnar utrymme för andra än myndigheter att hantera sådana uppgifter såvida lämpliga skyddsregler finns i lag. Personuppgiftslagens syfte är att skydda den enskildas personliga integritet vid behandling av personuppgifter.<sup>87</sup> PuL gäller subsidiärt i förhållande till annan lag eller förordning.<sup>88</sup> Utgångspunkten är att behandling av personuppgifter som helt eller delvis automatiseras ska anmälas till Datainspektionen.<sup>89</sup> Regeringen kan förordna om undantag från anmälningsskyldigheten.<sup>90</sup> Regeringen kan även bemyndiga Datainspektionen att meddela föreskrifter om undantag från anmälningsskyldigheten.<sup>91</sup> Även avseende förbudet i 21 § kan regeringen förordna om generella undantag eller undantag i enskilda fall. Regeringen kan bemyndiga Datainspektionen att meddela föreskrifter om undantag samt att besluta om undantag i det enskilda fallet.<sup>92</sup>

Nyttjandet av ett visselblåarsystem innebär i regel behandling av personuppgifter på sådant sätt att PuL blir tillämplig.<sup>93</sup> PuL ska däremot inte anses tillämplig i de fall då en anmälan endast behandlas manuellt utan att personuppgifter struktureras i register eller automatiseras i en dator.<sup>94</sup> Visselblåarsystem hanterar personuppgifter i ärende gällande lagöverträdelse m.m. Fram till år 2010 krävdes särskilt tillstånd från Datainspektionen för de organisationer som ville upprätta visselblåarsystem. I september 2010 meddelade dock Datainspektionen ett tillägg till sitt direktiv om undantag från förbudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse m.m.<sup>95</sup> Efter ändringen krävs inget särskilt tillstånd under förutsättning att visselblåarsystemet i fråga uppfyller ett antal i föreskriften särskilt angivna förutsättningar. Systemen ska begränsas till att behandla oegentligheter som är av allvarlig karaktär och rör bokföring, revision, bekämpande av mutor, brottslighet inom bank- och finansväsen och andra allvarliga oegentligheter som rör företagets vitala intressen eller enskildas liv och hälsa. Endast personuppgifter avseende anställda i nyckelpositioner eller annars ledande ställning får behandlas. Vidare är det endast tillåtet att behandla uppgifter om lagöverträdelse m.m. om det är sakligt motiverat för att utreda om personen har varit delaktig i allvarliga oegentligheter.

---

<sup>83</sup> Personuppgiftslag (1998:204).

<sup>84</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

<sup>85</sup> Öman, Lindblom (2011), s. 11.

<sup>86</sup> SOU 2014:31, s. 191.

<sup>87</sup> 1 § PuL.

<sup>88</sup> 2 § PuL.

<sup>89</sup> 36 § PuL.

<sup>90</sup> Undantagen finns angivna i 3-7 § § personuppgiftsförordningen (1998:1191).

<sup>91</sup> 36 §, 3 st PuL.

<sup>92</sup> 21 §, 3 och 4 st PuL.

<sup>93</sup> Datainspektionen (2010), s. 6.

<sup>94</sup> Jfr prop. 1997/98:44, s. 39.

<sup>95</sup> Ändringsföreskrift 2010:1 om undantag från förbudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse m.m.

## 4. Internationella åtaganden

Flertalet internationella rättsakter berör visselblåsare ur olika perspektiv samt i olika syften. Vissa av dem har tillkommit för att skydda mänskliga rättigheter, andra i syfte att bekämpa korruption. Vissa rättsakter är bindande medan andra har karaktär av uppmaning eller rekommendation. Det finns ingen möjlighet att närmare redogöra för alla de rättsakter som i någon mån berör visselblåsare inom ramen för denna uppsats. I det följande presenteras Europakonventionen<sup>96</sup> som bl.a. stadgar envars rätt till yttrandefrihet, och som gäller som högsta norm i Sverige. I det följande presenteras även Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare, vilket inte är ett bindande men likväl vägledande instrument som tar särskilt sikte på visselblåsare. Slutligen presenteras EU:s kapitaltäckningsdirektiv, vars implementering har resulterat i att svenska banker och andra finansiella institut har ålagts en skyldighet att tillhandahålla "ändamålsenliga rapporteringssystem för anställda som vill göra anmälningar om misstänkta överträdelser."

### 4.1 Europakonventionen

Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna är sedan år 1995 inkorporerad i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.<sup>97</sup> Enligt artikel 1 tillsammans med artikel 10 har alla konventionsstater en skyldighet att garantera envar som befinner sig under dess jurisdiktion yttrandefrihet. Av artikel 10 framgår att rätten innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning. Yttrandefriheten gäller även i anställningsförhållandet, vilket enligt Europadomstolens praxis innebär att en stat kan hållas ansvarig för en konventionskränkning i det fall en arbetsgivare har begränsat en arbetstagares yttrandefrihet.<sup>98</sup> Konventionsstaternas förpliktelse att garantera envar yttrandefrihet är inte uteslutande av negativ utan dessutom i viss mån av positiv karaktär. Det innebär att konventionsstaten utöver skyldigheten att avhålla sig från att kränka den yttrandefrihet som tillkommer envar, även har en skyldighet att genom aktiva åtgärder säkerställa att yttrandefriheten respekteras.<sup>99</sup>

Det framgår av artikel 10 att yttrandefriheten för med sig både ansvar och skyldigheter. Yttrandefriheten i ett anställningsförhållande är således inte helt förbehållslös, och det är fullt tillåtet för en arbetsgivare att ställa krav på sina arbetstagare i fråga om lojalitet och diskretion, med utgångspunkt i den ömsesidiga lojalitetsplikten.<sup>100</sup> Om en arbetsgivare vidtar åtgärd gentemot en arbetstagare på grund av att arbetstagaren utövat sin yttrandefrihet måste enligt artikel 10.2 åtgärden ha stöd i lag och vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till ett antal

---

<sup>96</sup> Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>97</sup> Danelius (2012), s. 39.

<sup>98</sup> SOU 2014:31 s. 139, vidare Vogt mot Tyskland (1995-09-26), Guja mot Moldavien (2008-02-12) och Palomo Sánchez m.fl. mot Spanien (2011-09-12).

<sup>99</sup> Danelius (2012), s. 430, även SOU 2014:31 s. 139.

<sup>100</sup> SOU 2014:31 s. 139, vidare Palomo Sánchez m.fl. mot Spanien (2011-09-12).



faktorer såsom statens eller allmän säkerhet och förebyggande av oordning och brott. Åtgärden måste vidare vara proportionerlig.<sup>101</sup> Vägledande i proportionalitetsbedömningen är de principer som uttrycks i Guja mot Moldavien (2008-02-12). I plenumavgörandet Guja mot Moldavien ställdes Europadomstolen inför att en anställd hade offentliggjort information i media. I målet fastställdes sex principer för bedömningen huruvida en begränsning av en anställds avslöjande av företagsintern information kan anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle eller inte. Principerna är de följande. 1. Har den anställda haft någon möjlighet att rapportera missförhållanden internt till arbetsgivaren i ett första led, före han eller hon offentliggjorde aktuella uppgifter? En anställd har en tystnadsplikt (duty of discretion) som innebär att det först om intern rapportering är uppenbart ogörlig kan anses proportionerligt att arbetstagaren vänder sig till allmänheten. 2. Finns ett allmänintresse i den avslöjade informationen? I vissa fall är det allmänna intresset av en viss information så starkt att legala tystnadsplikter får ge vika. Så kan vara fallet avseende information om vanvård inom äldreomsorgen och politikerns försök att påverka rättsutredningar samt polisbrutalitet. 3. Den offentliggjorda informationens riktighet. En visselblåsare har en skyldighet att vidta skäliga åtgärder för att kontrollera att den information som han eller hon avser att lämna, är riktig.<sup>102</sup> 4. Är allmänintresset av avslöjandet proportionerligt i relation till skadan för organisationen? 5. Har uppgiftslämnaren varit i god tro avseende att han eller hon uppfattat situationen som att inga alternativa, mer lämpliga rapporteringsordningar funnits för handen, samt att informationen i avslöjandet är riktig och av allmänt intresse? 6. Hur allvarligt straff har visselblåsaren fått på grund av avslöjandet och vilka konsekvenser får straffet?

Målet Guja mot Moldavien rörde avskedandet av chefen för den moldaviska chefsåklagarens pressavdelning (Guja). Guja avskedades efter att han offentliggjort två dokument som avslöjade parlamentets vice talmans ingrepp i pågående straffprocesser. Europadomstolen gjorde följande bedömning. Guja hade rapporterat internt till sin chef utan att åtgärder hade vidtagits under en sexmånadersperiod, varför larm externt ansågs berättigat (princip 1). Informationen hade otvivelaktigt ett allmänintresse (princip 2) och domstolen såg ingen anledning att tvivla på dokumentens riktighet (princip 3). Allmänhetens intresse av att få kännedom om missförhållandena inom myndigheten ansågs vidare väga tyngre än att skydda myndighetens anseende (princip 4). Domstolen såg inga vägande skäl för att anse att Guja inte hade handlat i god tro (princip 5). Vidare är avsked är den allra mest ingripande åtgärden (princip 6). Vid en samlad bedömning kom Europadomstolen till domslutet att avskedandet av Guja inte kunde anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.<sup>103</sup>

I första hand gäller Europakonventionen i förhållandet mellan *det allmänna* och medborgarna. Sedan länge pågår dock en utveckling mot att konventionen även tillämpas i förhållandet mellan enskilda, s.k. *Drittwirkung* (som till svenska översätts ungefär *tredjepartsverkan*).<sup>104</sup> Europakonventionen är ett *levande instrument* vars innebörd ska tolkas i ljuset av samhällsutvecklingen.<sup>105</sup> I det avseendet har

---

<sup>101</sup> Danelius (2012), s. 436.

<sup>102</sup> SOU 2014:31 s. 142. Se även Fressoz och Roire mot Frankrike (1999-01-21) och Bladet Tromsø och Stensaas mot Norge (1999-05-20).

<sup>103</sup> Se även Heinisch mot Tyskland (2011-07-21).

<sup>104</sup> Fahlbeck (2013), s. 86.

<sup>105</sup> SOU 2014:31, s. 143. Se vidare bl.a. Vallianatos m.fl. mot Grekland (2013-04-22).

Europadomstolen ett särskilt ansvar. Domstolen har på senare tid anfört att konventionen i vissa fall ska kunna tillämpas även i privata anställningsförhållanden och att en konventionsstat således kan hållas ansvarig för sådana konventionskränkningar som utförs av en arbetsgivare gentemot en arbetstagare.<sup>106</sup> I fallet Fuentes Bobo mot Spanien<sup>107</sup> tillämpades artikel 10 på ett privat anställningsförhållande. Fuentes Bobo var en Tv-producent som var anställd som producent hos den spanska statstelevisionen TVE. Till följd av två uttalanden i radio där Bobo kritiserade åtgärder som arbetsgivaren vidtagit mot honom, avskedades Bobo från arbetsplatsen. Den spanska regeringen hade gjort gällande att artikel 10 inte kunde åberopas i fallet då det rör förhållandet mellan enskilda. Europadomstolen konstaterar emellertid att konventionsstaterna har en skyldighet att se till att rätten till yttrandefrihet för privatanställda i förhållande till deras arbetsgivare skyddas a) mot angrepp från vissa privaträttsliga subjekt med anknytning till det allmänna och b) mot angrepp "i vissa fall" från andra privaträttsliga subjekt. Hur långt Sveriges skyldigheter sträcker sig i detta avseende är dock oklart.<sup>108</sup>

## 4.2 Europarådets rekommendation om skydd för visseblåsare

Europarådets rekommendation om skydd för visseblåsare antogs av Europarådets ministerkommitté i april 2014.<sup>109</sup> Rekommendationen är inte ett folkrättsligt bindande instrument. Emellertid innehåller den regler om vad Sverige som medlemsstat bör förhålla sig till. Rekommendationen uppmanar Europarådets medlemsstater att underlätta rapportering och avslöjanden i det allmänna intresset samt att skydda visseblåsare genom nationella regelverk, institutionella ramverk och kollektivavtal.<sup>110</sup> Ramverket ska utformas på ett tydligt och motsägelsefritt sätt. Det åligger medlemsstaterna själva att bestämma vilka typer av avslöjande som ska anses ligga i det allmänna intresset. Ramverket bör dock i vart fall inkludera larm gällande lagbrott, kränkningar av mänskliga rättigheter samt risk för enskildas liv och hälsa samt risk för miljön.<sup>111</sup> Det nationella ramverket bör inkludera arbetstagare på privat och offentlig sektor, oberoende anställningsform och oavsett huruvida den anställda uppstår lön eller inte.<sup>112</sup> Dessutom bör arbetstagare skyddas även efter anställningsförhållandets upphörande samt om möjligt även under rekryteringsprocessen.<sup>113</sup> Medlemsstaterna ska uppmantra arbetsgivare att inrätta interna rapporteringsrutiner.<sup>114</sup> Vid inrättande och utformande av sådana interna rutiner ska om lämpligt arbetstagare och de fackliga arbetstagarorganisationerna konsulteras.<sup>115</sup> Vid uppgiftslämnande genom de interna rapporteringsordningarna ska vidare som regel en uppgiftslämnare få återkoppling gällande vilka åtgärder som

---

<sup>106</sup> Redan Europakommissionen har kommit fram till att Europakonventionen i vissa fall är tillämplig även på privata förhållanden. Se exempelvis *Stedman mot Storbritannien* (1997-04-09)

<sup>107</sup> *Fuentes Bobo mot Spanien* (2000-02-29).

<sup>108</sup> Fahlbeck (2013), s. 87.

<sup>109</sup> Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers.

<sup>110</sup> Princip 1.

<sup>111</sup> Princip 2.

<sup>112</sup> Princip 3.

<sup>113</sup> Princip 4.

<sup>114</sup> Princip 15.

<sup>115</sup> Princip 16.

vidtas i ärendet.<sup>116</sup> En arbetstagare som slår larm bör ha rätt till konfidentialitet och anonymitet.<sup>117</sup> De nationella ramverken bör vidare innehålla ett absolut förbud mot att den arbetstagare som slagit larm utsätts för någon form av repressalier från arbetsgivaren eller någon företrädare för arbetsgivaren. Repressaliebegreppet i rekommendationen är brett och inkluderar alla typer av negativa handlingar såsom skiljande från anställning, avstängning, förlorade befordringsmöjligheter, omplacering, löneavdrag, negativ särbehandling och alla annan diskriminerande behandling. Dessutom omfattar repressaliebegreppet även indirekta repressalier riktade mot exempelvis visselblåsarens familj.<sup>118</sup>

## 4.3 EU:s kapitaltäckningsdirektiv (CRD4)

I juni 2013 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU, det s.k. kapitaltäckningsdirektivet.<sup>119</sup> Artikel 71 rör rapportering av överträdelser och förpliktigar medlemsstaternas nationella myndigheter att etablera mekanismer för att uppmuntra rapportering av överträdelser av nationella bestämmelser om införlivande av direktivet. Sådana mekanismer måste åtminstone bestå av ett antal i artikeln särskilt uppräknade komponenter. Det ska röra sig om särskilda förfaranden för mottagande av samt uppföljning av rapporter om överträdelser. Vidare krävs att de som rapporterar om överträdelser åtnjuter ett relevant skydd mot repressalier. De personuppgifter som förekommer i en rapport måste skyddas i enlighet med Dataskyddsdirektivet. Det ska även finnas tydliga regler som garanterar konfidentialitet för den person som rapporterar.

Vidare ska medlemsstaterna enligt artikelns tredje stycke kräva att instituten inrättar lämpliga rutiner för att deras anställda ska kunna rapportera om överträdelser internt genom en särskild, oberoende och självständig kanal.<sup>120</sup> Vid rapportering genom sådana kanaler ska samma skydd gälla som vid rapportering till myndighet i enlighet med vad som föreskrivs ovan.

För svenska förhållanden har artikel 71 implementerats genom ett förtydligande i regeringens förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen samt att tre nya paragrafer iförts i lagen om bank och finansieringsrörelse<sup>121</sup>, lagen om värdepappersmarknaden<sup>122</sup> respektive OSL. Avseende skyldigheten att tillhandahålla ett skydd mot repressalier anförde utredningen att det inte krävdes någon lagändring, då Sverige redan har ett tillräckligt starkt skydd för de personer som slår larm. Som grund för det anfördes framför allt arbetstagares skydd enligt 7 och 18 §§ LAS. Utredningen pekade vidare på att undersökningar tillsatts i syfte att utreda just huruvida ett stärkt skydd för visselblåsare krävs, och att dessa utredningar bör

---

<sup>116</sup> Princip 20.

<sup>117</sup> Princip 18.

<sup>118</sup> Princip 21, Explanatory memorandum to the recommendation on protecting whistleblowers, princip 21.

<sup>119</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

<sup>120</sup> En sådan kanal kan tillhandahållas genom förfaranden som föreskrivs i kollektivavtal.

<sup>121</sup> Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

<sup>122</sup> Lag (2007:528) om värdepappersmarknaden.

inväntas.<sup>123</sup> Regeringen delade utredningens bedömning.<sup>124</sup> Däremot ställde sig Lagrådet tveksamt till att direktivets krav på relevant skydd är uppfyllt i gällande rätt. Emellertid menade Lagrådet att det fick anses befogat att avvakta den pågående utredningens<sup>125</sup> resultat före en särskild bestämmelse föreslås för bank- och finansieringsområdet.<sup>126</sup> Direktivets krav på skydd för personuppgifter är uppfyllt genom personuppgiftslagen.<sup>127</sup> Kravet på tydliga regler till skydd för en uppgiftslämnarens identitet har däremot föranlett att en ny bestämmelse med ett absolut sekretesskydd införts i 30 kap. 4 b § OSL. Bestämmelsen stadgar att sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelse som gäller för den som myndighetens verksamhet avser, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet.

Artikel 71 stycke 3 har Sverige uppfyllt genom att i lagen om bank- och finansieringsrörelse i juni 2014 införa 6 kap. 2 a §. Bestämmelsen stadgar att ett kreditinstitut ska tillhandahålla ändamålsenliga rapporteringssystem för anställda som vill göra anmälningar om misstänkta överträdelser av bestämmelser som gäller för kreditinstitutets verksamhet. I förarbetena konstateras att det i kapitaltäckningsdirektivets artikel 71.3 inte ställs några särskilda krav på "procedurerna" utformning, utöver att den ska vara ändamålsenlig.<sup>128</sup> I propositionen anförs att det som avses kan vara exempelvis ett visselblåsarsystem. Ett sådant system kan vidare utgöras av en särskild e-postadress, telefontjänst eller webbplats där uppgifter gällande misstanke om missförhållanden samlas in. Vidare konstaterade regeringen att det emellertid inte finns något krav på att det ska röra sig om ett datoriserat eller ens skriftligt system och hänvisar till ICC:s "Guidelines on whistleblowing" där det uttryckligen nämns att ett visselblåsarsystem kan innefatta även muntliga kanaler. I 6 kap. 2 a § 2 st. anges vidare att personuppgiftslagen blir tillämplig vid behandling av personuppgifter inom ramen för den typen av system som avses i paragrafen. Regeringen konstaterade i det avseendet särskilt att i det fall det är fråga om ett system som endast behandlar personuppgifter och andra uppgifter muntligt eller manuellt på ett papper utan att någonsin automatiseras blir personuppgiftslagen inte tillämplig.<sup>129</sup> En exakt motsvarighet till 6 kap. 2 a § infördes avseende värdepappersbolag i 8 kap. 4 a § lagen om värdepappersmarknaden. Tillsynen över att instituten efterlever de krav som åligger dem i form av att inrätta interna rapporteringsordningar ankommer på Datainspektionen.<sup>130</sup>

---

<sup>123</sup> SOU 2013:65, s. 392.

<sup>124</sup> Prop. 2013/14:228, s. 245.

<sup>125</sup> Med den pågående utredningen avses SOU 2014:31.

<sup>126</sup> Lagrådets yttrande över förslag till stärkta kapitaltäckningsregler, s. 14.

<sup>127</sup> Prop. 2013/14:228, s. 245.

<sup>128</sup> Prop. 2013/14:228, s. 249 ff.

<sup>129</sup> Prop. 2013/14:228, s. 247-248.

<sup>130</sup> Prop. 2013/14:228, s. 254.

# 5. SOU 2014:31 om ett stärkt skydd för visseblåsare

## 5.1 Bakgrund och utgångspunkter

I februari 2013 tillsatte regeringen en särskild utredare i syfte att se över skyddet för arbetstagare som slår larm om missförhållanden, oegentligheter eller brott inom sin organisation, samt föreslå åtgärder för att stärka skyddet och skapa ett tydligare regelverk (dir. 2013:16).<sup>131</sup> Som särskild utredare förordnades justitierådet Per Virdesten. Utredningen antog namnet *Utredningen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm*. I maj 2014 överlämnades utredningens betänkande *Visselblåsare - Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden* (SOU 2014:31) till regeringen.

Som bakgrund och motiv till de förslag som lämnas i SOU 2014:31 anför utredningen förenklat tre större huvudpunkter. Det saknas en särskild skyddslagstiftning för arbetstagare som slår larm. Skyddet i gällande rätt är allt för svåröverskådligt och komplext. Vidare är visseblåsning ett viktigt samhällsintresse då arbetstagers larm kan leda till att missförhållanden avslöjas och åtgärdas. Dessutom visar studier att arbetstagare ofta avstår från att larma om de får kännedom om allvarliga missförhållanden, antingen av rädsla för repressalier eller på grund av osäkerhet avseende anmälningsprocessen.

Utredningen har i arbetet med betänkandet särskilt beaktat att arbetstagers skydd vid larm om allvarliga missförhållanden behöver förstärkas samt att reglerna om ett stärkt skydd måste vara tydliga och lättillämpliga. Utredningen har även beaktat att det stärkta skyddet måste bestämmas i en avvägning med andra skyddsvärda intressen, såsom arbetsgivares intresse av att undvika renomméskador. Vidare beaktas att arbetsmarknadens parter i möjligaste mån ska kunna reglera det stärkta skyddet i kollektivavtal. På så sätt respekteras den svenska arbetsmarknadsmodellen.<sup>132</sup>

## 5.2 Lagstiftningsförslagen

### 5.2.1 En ny lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm

#### Lagens syfte samt begreppet stärkt skydd

En ny arbetsrättslig lag föreslås i syfte att stärka skyddet för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden inom sin organisation. Det stärkta skyddet utgörs av en rätt till skadestånd i det fall att arbetstagen drabbas av repressalier grundat på att han eller hon slagit larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens

---

<sup>131</sup> SOU 2014:31, s. 3.

<sup>132</sup> SOU 2014:31, s. 21-22.

verksamhet. Skadeståndsskyldigheten kan omfatta både ekonomiskt och allmänt skadestånd. Om det är skäligt kan skadeståndet sättas ner alternativt helt falla bort.<sup>133</sup> Sådan skälighet kan uppkomma om arbetsgivaren rättar till åtgärden alternativt om arbetstagaren själv medverkat till att det aktuella missförhållandet uppkommit. I bedömningen ska de allmänna principer som Arbetsdomstolen tillämpar vid jämkning av skadestånd vara styrande.<sup>134</sup> Den föreslagna lagen reglerar inte en arbetstagares rätt att slå larm i sig. Lagen ska gälla parallellt med övriga skyddsordningar och inte på något sätt begränsa det skydd som en arbetstagare har enligt annan rätt.<sup>135</sup> Begreppet repressalier omfattar i det aktuella avseendet alla typer av åtgärder med negativ inverkan på arbetstagaren. Uppsägning, avskedande, omplacering, men även mindre ingripande åtgärder som ofta tas i form av arbetsledningsbeslut och som är betydligt svårare att angripa för en arbetstagare. Den typen av repressalier kan exempelvis vara en icke förlängd anställning för den som inte har fast anställning, utebliven löneökning, försämrade förmåner, oberättigat dåliga vitsord, utskällningar eller utfrysning på arbetsplatsen. Även hot om repressalier kan utgöra repressalier i lagens mening.<sup>136</sup> För att det stärkta skyddet ska inträda krävs att arbetsgivaren har vidtagit en repressalieåtgärd på grund av att arbetstagaren har slagit larm. Endast ett samband mellan arbetstagarens larm samt den vidtagna repressalieåtgärden är inte tillräcklig.<sup>137</sup> Lagen föreslås vara semidispositiv. Avvikelse från lagen ska kunna göras i centrala kollektivavtal. Utredningen ämnar genom en sådan reglering i möjligaste mån följa den svenska arbetsmarknadsmodellen, var en utgångspunkt är att arbetsmarknadens parter utövar stort inflytande, inte minst genom kollektivavtal.<sup>138</sup> Bevisbördan föreslås följa diskrimineringslagens mönster.<sup>139</sup> Det innebär en presumtionsregel där bevisbördan i ett första led åvilar arbetstagaren. Om arbetstagaren visar omständigheter som ger anledning att tro att det har förekommit repressalier går bevisbördan över på arbetsgivaren.<sup>140</sup>

### Förutsättningar för skydd enligt lagen

I den föreslagna lagen görs en skillnad mellan interna och externa larm. Beroende på vilken typ av larm det rör sig om, ställs olika höga krav på vilka förutsättningar som måste föreligga för att stärkt skydd ska inträda. Med internt larm avses ett larm som riktas till arbetsgivaren, till en representant för denne alternativt inkommer genom arbetsgivarens interna rapporteringsordningar.<sup>141</sup> Med interna larm jämföras även en arbetstagares larm till sin arbetstagarorganisation, förutsatt att arbetstagarorganisationen är bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren i fråga.<sup>142</sup>

För att stärkt skydd ska inträda för den arbetstagare som larmar internt eller till sin arbetstagarorganisation krävs endast att larmet ska röra ett allvarligt missförhållande i arbetsgivarens verksamhet. Vissa krav ska således ställas på missförhållandets allvar för att det ska anses falla inom ramen för den nya lagens tillämpningsområde.

---

<sup>133</sup> SOU 2014:31, s. 27.

<sup>134</sup> SOU 2014:31, s. 295, vidare Bylund m.fl. (2011), s. 304.

<sup>135</sup> SOU 2014:31, s. 219.

<sup>136</sup> SOU 2014:31, s. 281.

<sup>137</sup> SOU 2014:31, s. 283-284.

<sup>138</sup> SOU 2014:31, s. 310.

<sup>139</sup> Diskrimineringslag (2008:567), 6 kap. 3 §.

<sup>140</sup> SOU 2014:31, s. 391.

<sup>141</sup> SOU 2014:31, s. 26.

<sup>142</sup> SOU 2014:31, s. 260.

Utredningen anför ett antal motiv till det förslaget. Både arbetsgivare och de personer som pekas ut i ett larm har intressen som måste beaktas. En ordning som uppmuntrar larm gällande alla typer samt grader av missförhållanden riskerar att försvåra arbetsgivarens arbetsledning genom en utökad möjlighet för arbetstagare att angripa olika beslut med hänvisning till att beslutet grundar sig på att arbetstagaren påtalat ett mindre allvarligt missförhållande. Vidare kan en sådan ordning även riskera att verka tvistedrivande. Utredningen hänvisar i frågan till Norge, där även larm gällande mindre allvarliga missförhållanden omfattas av motsvarande skydd. Erfarenheterna från grannlandet säger att en reglering som är uppbyggd på det sättet utöver att verka tvistedrivande även riskerar att uppmuntra tvister som rör rena missnöjesyttringar eller konflikter mellan arbetstagare snarare än verkliga missförhållanden i organisationen.<sup>143</sup> Det anförda föranleder utredningens förslag att det med allvarliga missförhållanden ska avses *förhållanden som skäligen kan misstänkas avse brott, på vilket fängelse kan följa, eller därmed jämförliga missförhållanden*.<sup>144</sup> Så föreslås även lagtexten lyda. Med jämförliga missförhållanden avses exempelvis kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, underlåtenhet att följa gällande föreskrifter för verksamheten, meddelade av riksdagen, regeringen, en annan myndighet, övrigt korrupt beteende, förhållande i arbetsgivarens verksamhet som kan innebära en risk för liv, säkerhet och hälsa, obehörigt eller felaktigt nyttjande av allmänna tillgångar, brott mot interna regler och principer samt förhållanden som kan anses vara *gravt oetiska*.<sup>145</sup>

Med externt larm avses att uppgifterna offentliggörs, antingen genom arbetstagarens eget medium eller genom att någon annan publicerar dem. Med externt larm avses även då arbetstagaren vänder sig till en statlig eller kommunal myndighet. För att stärkt skydd ska inträda vid externa larm är kraven högre ställda jämfört med vid interna larm. Utöver att larmet ska avse allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet ska arbetstagaren som utgångspunkt ha slagit larm internt först. Stärkt skydd vid externt larm inträder i två möjliga situationer. Den ena situationen föreligger då arbetstagaren har slagit larm internt utan att skäligen åtgärder har vidtagits från arbetsgivarens sida. Med *skäligen åtgärder* avses att arbetsgivaren, inom skäligen tid, på ett seriöst sätt agerat för att komma till rätta med de påtalade missförhållandena. Den andra situationen föreligger om arbetstagaren har en särskild *befogad anledning* att slå larm externt direkt. Befogad anledning kan exempelvis föreligga om situationen är akut, om det är fråga om mycket allvarliga missförhållanden eller om arbetstagaren har särskild anledning att frukta repressalier vid ett internt larm. Vidare krävs vid externt larm att arbetstagaren vid tiden för larmet ska ha haft fog för uppfattningen att de meddelade uppgifterna är riktiga och sanningsenliga. Det ställs inga särskilda krav på att arbetstagaren ska vidta någon typ av kontroll för att bekräfta sina misstankar, men ogrundade eller enbart löst grundade misstankar anses inte tillräckligt.<sup>146</sup>

### Lagens tillämpningsområde

Utredningen förslår att den nya lagen om stärkt skydd ska gälla arbetstagare. Lagen föreslås gälla anställda i privat såväl som i offentlig anställning, såväl arbetstagare

---

<sup>143</sup> SOU 2014:31, s. 245.

<sup>144</sup> SOU 2014:31, s. 241.

<sup>145</sup> SOU 2014:31, s. 249 ff.

<sup>146</sup> SOU 2014:31, s. 24.

med fast anställning som arbetstagare med tidsbegränsad anställning. Även de grupper av arbetstagare som undantas från tillämpningsområdet enligt LAS<sup>147</sup> omfattas enligt förslaget av den nya lagen. Däremot ska enligt utredningen inga andra än arbetstagare omfattas, d.v.s. varken inhyrd personal, uppdragstagare eller konsulter. Frågan om lagens tillämpningsområde utreds noga i betänkandet. Utredningen konstaterar att det förslag som läggs fram inte är oproblemiskt. Inhyrd personal kan anses ha ett lika stort behov av skydd som arbetstagare i den inhyrande arbetsgivarens verksamhet. En inhyrd arbetstagare saknar i många fall flera av de rättigheter som de av arbetsgivaren direkt anställda åtnjuter arbetsrättsligt. Vidare skulle det faktum att inhyrda arbetstagaren inte skyddas på samma sätt i relation till arbetsgivaren kunna leda till ett olyckligt incitament för arbetsgivaren att i större grad använda sig utav inhyrd personal istället för att anställa.

Som huvudsakligt skäl till varför utredningen föreslår att lagen uteslutande ska gälla anställda anförs att kommittédirektivet som utgångspunkt är begränsat till att omfatta anställda, även om ett stärkt skydd för andra personkategorier också kan övervägas. Vidare anförs att en lagstiftning som även omfattar inhyrd personal inte skulle kunna ha den strikt arbetsrättsliga karaktär som nuvarande förslag har då en sådan reglering inte på samma sätt kan grundas på den ömsesidiga lojalitetsplikt som följer av ett anställningsförhållande. Utredningen pekar vidare på att ett inkluderande av fler personkategorier medför en svår gränsdragningsproblematik. I det fall att inhyrd personal skulle omfattas, vilket i sig innebär en avvikelse från en rent arbetsrättslig reglering, uppkommer frågan varför gränsen ska dras just där. Även andra personkategorier, såsom exempelvis leverantörer, kunder, elever eller patienter kan komma att iakttä missförhållanden. Ett inkluderande av flertalet personkategorier innebär att lagstiftningen får en allt mer offentligrättslig och allt mindre arbetsrättslig karaktär. I förlängningen närmar sig en sådan ordning en utvidgning av de grundlagsstadgade reglerna om meddelandefrihet och repressaliefrihet.<sup>148</sup>

Gällande gränsöverskridande situationer föreslås lagen vara tillämplig på anställningsförhållanden som svensk rätt är tillämplig på enligt sedvanliga principer. En helhetsbedömning ska göras av arbetsförhållandets anknytning till Sverige.<sup>149</sup> Lagen ska inte tillämpas på till Sverige utstationerade arbetstagare.<sup>150</sup>

### Lagens förhållande till straffrätten

Som konstaterat ovan reglerar den föreslagna lagen inte en arbetstagares rätt att slå larm i sig. De facto kan en arbetstagare i samband med att han eller hon slår larm själv begå en brottslig gärning. Som exempel på sådana brottsliga gärningar kan nämnas brott mot rikets säkerhet och andra brott riktade mot staten, hot- och hetsbrott såsom olaga hot eller hets mot folkgrupp samt ärekränkingsbrott såsom förtal och förolämpning. Utredningen föreslår att en arbetstagare som gör sig skyldig till brott enligt den nya lagen inte ska erhålla någon straffri ansvarsfrihet för de brottsliga

<sup>147</sup> De arbetstagare som undantas i Lag(1982:80) om anställningsskydd (LAS) är arbetstagare i företagsledande ställning, tillhör arbetsgivarens familj, är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll eller arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsställning.

<sup>148</sup> SOU 2014:31, s. 227 ff.

<sup>149</sup> SOU 2014:31, s. 233.

<sup>150</sup> SOU 2014:31, s. 235.



gärningar som begås genom larmet.<sup>151</sup> Där utöver föreslås det stärka skyddet som en arbetstagare ska få enligt den nya lagen falla bort i det fall arbetstagaren genom larmet begår brott. Utredningen anför att en ordning där en och samma handling är skyddad enligt en lagstiftning och straffbar enligt en annan sänder dubbla signaler från det allmänna och förlorar en del av sin handlingsdirigerande verkan.<sup>152</sup>

## 5.2.2 Skyldighet för arbetsgivare att ha rutiner för interna larm

Utredningen konstaterar att skyddet för den arbetstagare som slår larm om missförhållanden inom sin organisation kan stärkas av förekomsten av interna rapporteringsordningar. Därför föreslås att en ny bestämmelse införs i arbetsmiljölagen.<sup>153</sup> Enligt den föreslagna bestämmelsen åläggs alla arbetsgivare i den utsträckning som verksamheten kräver det att se till att det finns rutiner för interna larm om allvarliga missförhållanden eller vidta andra åtgärder som underlättar sådana larm. Syftet med regeln är att normalisera handlingen att slå larm om allvarliga missförhållanden inom verksamheten samt skapa trygga ordningar för att hantera larmen. Den ekonomiska påfrestningen bedöms i vissa fall kunna bli allt för betungande. Därför anføres att arbetsgivare som inte sysselsätter fler än 20 arbetstagare helt bör kunna undantas från skyldigheten att vidta åtgärder av den aktuella typen. Motsatsvis bör kunna krävas att åtgärd vidtas i verksamheter med 20-25 anställda eller fler.<sup>154</sup> Vilka åtgärder som en arbetsgivare ska vara skyldig att vidta ska stå i proportion till de risker för allvarliga missförhållanden som föreligger i verksamheten. Om en verksamhet kan anses extra utsatt för exempelvis korruptionsrisker ska arbetsgivaren anpassa åtgärderna därefter.<sup>155</sup> Det föreslås inte finnas några formella krav på hur verksamheter ska uppfylla de skyldigheter som åligger dem. Däremot ligger det nära till hands att utarbeta skriftliga rutiner i instruktioner, reglementen, uppförandekoder etc. inom verksamheten. Arbetstagare bör utbildas i hur larmprocessen fungerar. En särskild person eller en grupp personer bör få ansvar för att ta emot och behandla de rapporter som inkommer. Personen eller gruppen kan finnas internt inom företaget eller hos en extern part som anlitas särskilt för ändamålet. Skyldigheten enligt den föreslagna bestämmelsen kan enligt utredningens mening fullgöras genom särskilda tekniska lösningar, ofta kallade visselblåsarssystem. En given utgångspunkt är emellertid att den nya regeln uppfylls i enlighet med gällande lagstiftning och praxis för behandling av personuppgifter.<sup>156</sup> Vad som ska avses med *andra åtgärder* i lagens mening kan exempelvis vara tillfälliga informationsinsatser eller att frågor om interna larm behandlas vid möten eller medarbetarsamtal.<sup>157</sup>

Enligt förslaget ska den nya bestämmelsen genomföras som en del av det systematiska arbetsmiljöarbetet. Arbetsmiljöverket bör enligt förslaget utses till tillsynsmyndighet. Tillsynen bör ha karaktär av en ren systemtillsyn och inte innebära tillsyn av särskilda ärenden. 2 kap. 1 § AML ger att en arbetstagare ska ha möjlighet

---

<sup>151</sup> SOU 2014:31, s. 228.

<sup>152</sup> SOU 2014:31, s. 290.

<sup>153</sup> SOU 2014:31, s. 317.

<sup>154</sup> SOU 2014:31, s. 323.

<sup>155</sup> SOU 2014:31, s. 324.

<sup>156</sup> SOU 2014:31, s. 325-326.

<sup>157</sup> SOU 2014:31, s. 394.

att medverka i utformningen av sin arbetsituation samt i det förändrings- och utvecklingsarbetet som rör det egna arbetet. Dessutom ger MBL arbetstagare förhandlingsrätt vid viktigare förändringar i arbetsgivarens verksamhet. I det ligger att arbetstagare ska ha möjlighet att påverka sin arbetsituation och således också införande samt utformning av interna rapporteringsordningar i verksamheten.<sup>158</sup>

### 5.2.3 Skydd för visselblåsarens identitet

Utredningen konstaterar att repressalier mot arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden inom en organisation i stor mån går att undvika om uppgiftslämnarens identitet skyddas.<sup>159</sup> Mot den bakgrunden ger utredningen två förslag avseende tystnadsplikt och sekretess. För det första föreslås att en tystnadsplikt införs i lagen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Den som har tagit emot uppgifter enligt arbetsgivarens interna rutiner förbjuds genom tystnadsplikten att obehörigen röja information om den arbetstagare som lämnat uppgifterna.<sup>160</sup> Tystnadsplikten föreslås gälla i privat verksamhet. I det allmänna föreslås istället att en ny bestämmelse införs i OSL. I syfte att minimera de nackdelar som är förknippade med begränsningar av öppenhet och insyn föreslås att tystnadsplikten begränsas till att gälla behöriga personer som utför uppgifter enligt arbetsgivarens interna rutiner. Det innebär att en verksamhet måste ha särskilda rutiner för intern rapportering för att tystnadsplikten ska inträda. Det innebär även att det i många mindre verksamheter inte kommer finnas någon person som omfattas av tystnadsplikt. Behöriga personer som fullgör uppgifter enligt verksamhetens interna rutiner bör utan hinder av tystnadsplikten vid behov ha möjlighet att vidarebefordra information om uppgiftslämnarens identitet till andra behöriga personer. Tystnadsplikten gäller då även den behöriga mottagaren av informationen.<sup>161</sup> Om en verksamhet har en extern part som tar emot anmälningar åt verksamheten omfattas även personer hos den externa parten, när denne utför uppgifter enligt verksamhetens interna rutiner. Tystnadsplikten gäller för uppgifter som kan avslöja identiteten på uppgiftslämnaren. Vidare begränsas tystnadsplikten av meddelarfriheten. En person som omfattas av tystnadsplikt har likväl rätt att meddela uppgifter för offentliggörande i enlighet med TF och YGL. Detta innebär att meddelarfriheten i princip slår ut tystnadsplikten. Att tystnadsplikten föreslås förbjuda *obehörigt röjande* av uppgifter innebär att inget hinder föreligger avseende röjande som har stöd i lag (exempelvis lex Sarah och lex Maria), om arbetstagaren har lämnat samtycke till röjande av uppgift, samt i vissa fall då arbetstagaren tidigare slagit larm externt i eget namn.<sup>162</sup>

I det allmänna verksamhet föreslås att visselblåsarens identitet ska skyddas genom att en sekretessbestämmelse införs i OSL. Sekretessen ska gälla hos alla offentliga myndigheter och offentliga organ, oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer. Sekretessen föreslås vidare gälla för alla de uppgifter som kan avslöja identiteten på en uppgiftslämnare. Den tystnadsplikt som följer med sekretessförbindelsen ska emellertid inte bryta meddelarfriheten. Sekretessen föreslås gälla i

---

<sup>158</sup> SOU 2014:31, s. 326.

<sup>159</sup> SOU 2014:31, s. 327.

<sup>160</sup> SOU 2014:31, s. 327.

<sup>161</sup> SOU 2014:31, s. 331.

<sup>162</sup> SOU 2014:31, s. 329-331.

femtio år.<sup>163</sup>

## 5.3 Remissyttranden

SOU 2014:31 Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden skickades av Arbetsmarknadsdepartementet ut på remiss i juni 2014. Vid sista svarsdag den 31 oktober 2014 hade 80 svar inkommit. I det följande presenteras huvuddrag ur remissvaren.

### 5.3.1 En ny lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm

#### *Yttrande i tillstyrkande riktning med invändningar – generella synpunkter*

Genomgående är de arbetstagarorganisationer som inkommit med remissyttranden positivt inställda till införandet av en ny skyddslagstiftning. Däremot anser varken Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) eller Sveriges akademikers centralorganisation (Saco) att betänkandet är utformat på ett tillfredsställande sätt. En generell åsikt, exempelvis anförd av Vårdförbundet, är att det presenterade lagförslaget är otydligt i sin utformning och riskerar att skapa en osäkerhet för arbetstagare gällande under vilka förutsättningar det stärkta skyddet kommer att inträda. Otydligheten i lagstiftningens utformning befaras medföra att arbetstagare inte kommer våga larma.<sup>164</sup> Akademikerförbundet SSR lyfter det problematiska i de flertalet svåra begrepp som den anställda har att tolka, exempelvis *allvarliga missförhållanden*, *skäliga åtgärder* och *befogad anledning* och menar att tydliga och vägledande exempel krävs i en kommande proposition.<sup>165</sup> Övriga invändningar samt synpunkter behandlas kategoriserat nedan.

#### *Yttrande i avstyrkande riktning – generella synpunkter*

De arbetsgivarorganisationer som inkommit med remissyttranden uttrycker en övervägande negativ inställning till införandet av en ny skyddslagstiftning. Allra mest kritiska är Svenskt Näringsliv (SN). SN anför att det i gällande rätt redan finns ett tillräckligt skydd för den arbetstagare som meddelar uppgifter om allvarliga missförhållanden inom sin verksamhet, och att det därför inte finns något behov av ny lagstiftning. SN menar att förslaget är behäftat med så stora brister och långtgående effekter att det inte kan genomföras. Detta då förslaget avviker från de grundläggande och väletablerade principer gällande arbetsgivarens arbetsledningsrätt samt den lojalitetsplikt som naturligt finns i ett anställningsförhållande, vilka ligger till grund för Arbetsdomstolens praxis.<sup>166</sup> Fler remissinstanser på arbetsgivarsidan riktar kritik mot att den föreslagna lagen innebär, eller riskerar innebära, en urholkning av den lojalitetsplikt som följer av anställningsförhållandet.<sup>167</sup> Även Företagarna anför en mycket kritisk inställning till förslaget. De menar bl.a. att skyddet för

<sup>163</sup> SOU 2014:31, s. 332 ff.

<sup>164</sup> Vårdförbundet, 2014-10-24, dnr A2014/2170/ARM, s. 1.

<sup>165</sup> Akademikerförbundet SSR, 2014-10-23, s. 2.

<sup>166</sup> SN, 2014-10-31, A/2170/ARM, s. 2-3.

<sup>167</sup> Däribland Arbetsgivarföreningen KFO, 2014-10-30, s. 1.

företagshemligheter kommer att urholkas.<sup>168</sup> Arbetsgivarverket (AgV) anför att ett tillräckligt skydd för visselblåsare redan föreligger enligt praxis. Särskilt starkt är skyddet inom offentlig sektor genom meddelarskyddet och yttrandefriheten. Därför saknas anledning att avseende arbetstagare inom staten införa ny lagstiftning om ett stärkt skydd för de arbetstagare som slår larm.<sup>169</sup> Även Advokatsamfundet avstyrker förslaget, dock av väsentligt andra orsaker. Advokatsamfundet instämmer i utredningens utgångspunkt att skyddet för arbetstagare som slår larm måste stärkas, vilket inte minst framkommer i utredningens redogörelse av Sveriges åtaganden under internationella rättsakter. Advokatsamfundet menar dock att förslaget inte lever upp till de utgångspunkter som utredningen själv har lagt till grund för lagstiftningsarbetet. Som konstaterat ger lagen ingen rätt för en arbetstagare att slå larm, utan endast en rätt till skadestånd i det fall att ett larm lett till repressalier. Advokatsamfundet menar att en sådan utformning inte är ändamålsenlig, inte heller av beskaffenhet att förenkla regelverket.<sup>170</sup>

### Kvalifikationskravet allvarliga missförhållanden

Kvalifikationskravet allvarliga missförhållanden kritiserar av flertalet remissinstanser på arbetstagarsidan. I huvudsak framförs kritik i två olika avseenden – det är ett högt ställt krav, och det är ett otydligt krav. En arbetstagare måste före det att han eller hon lämnar uppgifter om ett missförhållande göra en bedömning av huruvida missförhållandet som uppgifterna rör kan anses allvarligt eller inte. Ett av lagens syften är att främja ett klimat där missförhållanden i största möjliga mån kommer fram och kan hanteras. Kvalifikationskravet motverkar enligt Sacos mening det syftet.<sup>171</sup> Saco anser att det borde vara tillräckligt att uppgifter till grund för interna larm rör missförhållanden och inte nödvändigtvis allvarliga sådana.<sup>172</sup> Även TCO anför att det borde vara tillräckligt med missförhållande vid interna larm. Det ligger i en arbetstagares lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren att upplysa denne om missförhållanden som föreligger i organisationen. Avseende larm genom offentliggörande anser TCO att det är rimligt att kräva allvarliga missförhållanden.<sup>173</sup> Jusek menar att kravet borde sänkas till missförhållanden snarare än allvarliga missförhållanden, oavhängigt vilken typ av larm det är fråga om.<sup>174</sup> AgV anför att det är av största vikt att kvalifikationskravet inte sänks då en sänkning skulle innebära att anmälningar som avser arbetsrättsliga förhållanden i stor omfattning skulle falla in under lagens tillämpningsområde.

Advokatsamfundet lyfter ytterligare en problematik knuten till kravet på "allvarliga missförhållanden". Med allvarliga missförhållanden avses enligt den föreslagna lagen förhållanden som kan misstänkas avse brott "eller därmed jämförliga missförhållanden". I utredningen räknas upp ett antal förhållanden som kan anses utgöra just sådana jämförliga förhållanden. Däribland nämns brott mot en verksamhets interna regler samt "oetiska förhållanden". Advokatsamfundet anför mot

---

<sup>168</sup> Företagarna, 2014-10-31, A2014/2170/ARM, s. 1-2.

<sup>169</sup> AgV, 2014-10-28, A/2170/ARM, s. 1.

<sup>170</sup> Advokatsamfundet, 2014-10-30, A2014/2170/ARM, s. 3.

<sup>171</sup> Saco, 2014-10-27, A2014/2170/ARM, s. 2.

<sup>172</sup> Saco, 2014-10-27, A2014/2170/ARM, s. 2.

<sup>173</sup> TCO, 2014-10-24, A2014/2170/ARM, s. 9.

<sup>174</sup> Jusek, 2014-10-21, s.1.

den bakgrunden att det varken är rättssäkert eller ändamålsenligt att ha en allmän hänvisning till etik som avgränsning för en lag.<sup>175</sup>

### Uppdelningen i interna och externa larm

TCO anför att larm till myndigheter borde lyftas ur sammanslagningen *externa larm* och regleras separat samt på ett annat sätt än larm genom offentliggörande. Vissa offentligt anställda har som en naturlig, löpande del av sitt arbete att vara i kontakt med en tillsyns- eller översynsmyndighet, samt att vissa offentliganställda till och med har en anmälningsskyldighet.<sup>176</sup> TCO:s ståndpunkt delas av Statskontoret som pekar på norska förhållanden där arbetstagare alltid kan vända sig till myndigheter vid förekomst av misstänkta missförhållanden – en ordning som Statskontoret menar är lämplig.<sup>177</sup> SN har synpunkter på att förutsättningarna för att stärkt skydd ska inträda skiljer sig beroende på om det rör sig om ett internt eller externt larm. SN menar att en lämpligare ordning vore att samma krav på kunskapsunderlag ska gälla, nämligen att larm alltid måste vara välgrundade. Detta skulle enligt SN leda till att lagen blir både mer lättillämplig och mer konsekvent, samt att lagens tvistedrivande verkan skulle bli mindre påtaglig. Vad gäller externa larm bör enligt SN:s mening ännu högre krav ställas på riktigheten i de uppgifter som förekommer i larmet. SN menar i detta avseende att det vore lämpligt att ta ledning av FHL, enligt vilken en person som slår larm måste ha tillgång till fakta som i sig är sådana att ett brottsligt förfarande skäligen kan misstänkas eller att ett allvarligt missförhållande föreligger.<sup>178</sup> SN kritiserar även utredningens förslag att likställa larm till arbetstagarorganisationer med interna larm. Det finns inga regler som binder en arbetstagarorganisation att hantera de inkomna uppgifterna på något särskilt sätt. SN anför vidare att det är av högsta vikt att rapportering om allvarliga missförhållanden inom en organisation sker internt i första hand och att det är olämpligt att såsom utredningen föreslår tillåta undantag från den huvudregeln.

TCO gör motsatsvis gällande att en arbetstagare i större utsträckning bör kunna larma externt direkt utan att först ha larmat direkt, om det rör sig om allvarliga missförhållanden.<sup>179</sup> Läkarförbundet anför att skyldigheten att först larma internt vid allvarliga missförhållanden i flertalet fall kan vara problematisk då det kan antas att det hos arbetsgivare där allvarliga missförhållanden finns, ofta saknas fungerande interna rapporteringsordningar.<sup>180</sup>

För att det stärkta skyddet ska inträda då en arbetstagare slår larm till sin arbetstagarorganisation krävs att arbetstagarorganisationen är bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Detta kritiserar av flertalet remissinstanser, bland andra diskrimineringsombudsmannen (DO), Saco, LO och TCO, vilka alla föreslår att kravet på kollektivavtal tas bort.<sup>181</sup>

---

<sup>175</sup> Advokatsamfundet, 2014-10-30, A2014/2170/ARM, s. 5.

<sup>176</sup> TCO, 2014-10-24, A2014/2170/ARM, s. 10-11.

<sup>177</sup> Statskontoret, 2014-10-21, s. 3.

<sup>178</sup> SN, 2014-10-17, A2014/2170/ARM, s. 1-8.

<sup>179</sup> TCO, 2014-10-24, A2014/2170/ARM, s. 9.

<sup>180</sup> Sveriges Läkarförbund, 2014-10-28, A2014/2170/ARM, s. 1.

<sup>181</sup> DO, 2014-10-29, A2014/2170/ARM, s. 1, Saco, 2014-10-27, A2014/2170/ARM, s. 3, LO, 2014-10-20, A2014/2170/ARM, s. 2, TCO, 2014-10-24, A2014/2170/ARM, s. 8.

### Möjligheten att göra undantag från lagen i centrala kollektivavtal

Flertalet remissinstanser har synpunkter på det faktum att det ska vara möjligt att bestämma om en från den föreslagna lagen avvikande reglering i centrala kollektivavtal. Saco anser att lagen ska vara tvingande och anför för den ståndpunkten att det är ett samhällsintresse att missförhållanden kommer fram och det därför inte är lämpligt att det ska gå att avtala bort skyddet för den som slår larm. En sådan utformning rimmar vidare illa med att lagen ska vara transparent och lätt att förstå för gemene man samt med den skyddslagstiftning som lagen avser att vara.<sup>182</sup> Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser däremot, i enlighet med utredningen, att det är lämpligt att lagen görs semidispositiv. Att anpassning och undantag från lagen i centrala kollektivavtal godkänns följer på ett bra sätt den svenska arbetsmarknadsmodellen.<sup>183</sup>

### Lagens tillämpningsområde

Flertalet remissinstanser är kritiska mot att lagens tillämpningsområde endast föreslås omfatta personer som är direkt anställda i den aktuella verksamheten. Transparency International Sverige anför exempelvis att även inhyrd personal, fristående konsulter, uppdragstagare och kunder kan ha samma insyn i verksamheten och bör åtnjuta samma skydd som en direkt anställd i det fall de väljer att slå larm.<sup>184</sup> TCO anser att lagen även borde omfatta inhyrd arbetskraft, personer som utför vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder, deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt socialtjänstlagen<sup>185</sup>.<sup>186</sup> Läkarförbundet anför att förslaget även borde omfatta inhyrd arbetskraft och konsulter då den typen av arbetskraft kan se organisationen utifrån och eventuellt har enklare att reagera på missförhållanden. De borde då skyddas från repressalier både från sin arbetsgivare och från det företag som anlitar dem.<sup>187</sup> Arbetsgivarverket är av motsatt åsikt och anför att det föreslagna tillämpningsområdet är välavvägt. Det är AgV:s ståndpunkt att det ska vara fråga om en rent arbetsrättslig reglering i det fall en särskild reglering ska införas på området.<sup>188</sup>

## **5.3.2 Skyldighet för arbetsgivare att ha rutiner för interna larm**

300 000 företag förväntas beröras av den föreslagna regeln om en skyldighet för arbetsgivare att i vissa fall inrätta interna rapporteringsordningar.<sup>189</sup> Arbetstagaridans remissinstanser är i sak positiva till att införa en bestämmelse av det aktuella slaget. Dock riktas i flera avseenden kritik mot lagförslagets utformning. Saco anför att regeln som den är utformad riskerar att lämna utrymme för ett stort kryphål då den endast föreslås gälla i den utsträckning som respektive verksamhet kräver det. Det är inte lämpligt att mindre verksamheter slentrianmässigt undantas. Eftersom bedömningen huruvida en verksamhet är i behov av inre rapporteringsordningar

<sup>182</sup> Saco, 2014-10-27, A2014/2170/ARM, s. 2.

<sup>183</sup> SKL, 2014-10-17, A2014/2170/ARM, s. 2.

<sup>184</sup> TIS, 2014-30-30, s. 1.

<sup>185</sup> Socialtjänstlag (2001:453).

<sup>186</sup> TCO, 2014-10-24, A2014/2170/ARM, s. 1.

<sup>187</sup> Sveriges Läkarförbund, 2014-10-28, A2014/2170/ARM, s. 2.

<sup>188</sup> AgV, 2014-10-28, A2014/2170/ARM, s. 1.

<sup>189</sup> Regelrådet, 2014-10-08, A2014/2170/ARM, s. 1.

ligger på arbetsgivaren själv, finns en risk att en oseriös arbetsgivare i den verksamhet som verkligen skulle vara i behov av inre rapporteringsordningar kommer fram till det motsatta. Mot den grunden menar Saco att det lämpliga vore att alla verksamheter ska vara skyldiga att införa interna rapporteringsordningar, en åsikt som bland annat delas av Transparency International Sverige.<sup>190</sup> TCO anför att det på den offentliga sektorn föreligger en allvarlig risk för att arbetstagare ska uppfatta det som att den grundlagsstadgade meddelarfriheten ersätts eller begränsas då de hänvisas till arbetsgivarens interna rapporteringsordningar. Vidare kan anställda även felaktigt få uppfattningen att de då de lämnar uppgifter i en intern rapporteringsordning är skyddade av ett efterforskningsförbud, likt det som följer med meddelarfriheten.<sup>191</sup>

SN ifrågasätter hur en arbetsgivare, eller Arbetsmiljöverket, ska kunna göra en korrekt bedömning av risken för att allvarliga missförhållanden uppstår i en särskild verksamhet. Det torde i normalfallet endast röra sig om en mycket liten risk att allvarliga missförhållanden med fängelse i straffskalan, eller andra kvalificerade missförhållanden, uppstår i en verksamhet. De allvarliga missförhållanden som exemplifieras rör vidare till stor del förhållanden som saknar anknytning till den särskilda arbetsmiljön i företaget vilket försvårar bedömningen ytterligare. Dessutom menar SN att det är oklart vilka åtgärder, förutom rutiner för rapportering av allvarliga missförhållanden, som ett företag åläggs att vidta enligt den nya lagen.<sup>192</sup>

Advokatsamfundet tillstyrker den föreslagna regeln att arbetsgivare i vissa fall är skyldiga att ha rutiner för interna larm. Däremot menar Advokatsamfundet att det inte är lämpligt att en sådan regel tas in i arbetsmiljölagen då frågeställningen endast har perifer anknytning till arbetsmiljö. Advokatsamfundet föreslår att regeln om skyldigheter att inrätta interna rapporteringsordningar läggs i en egen lag för vilken Datainspektionen blir tillsynsmyndighet.<sup>193</sup> Arbetsmiljöverket (AV), som föreslås fungera som tillsynsmyndighet för den föreslagna regeln, menar att det är positivt att skyddet för arbetstagare som slår larm stärks men har emellertid ett antal synpunkter på förslaget. AV menar att den föreslagna utformningen av regeln är otydlig avseende hur det ska avgöras i vilka verksamheter det föreligger en risk för allvarliga missförhållanden. AV menar vidare, i likhet med SN, att det även är oklart vilka andra åtgärder än rutiner för rapportering som kan vidtas. Slutligen anför AV att den föreslagna regeln kan få till resultat att AV förväntas sätta sig in i individärenden eller företräda arbetstagare gentemot deras arbetstagare, vilket inte ligger inom myndighetens uppdrag.<sup>194</sup>

### Förhållandet till PuL

Advokatsamfundet konstaterar att förslaget synes syfta till att larm även ska kunna innefatta handlingar av en anställd som inte kan anses vara en nyckelperson eller inneha en ledande ställning. Detta innebär att den föreslagna regeln inte är förenlig med PuL, vilken i gällande rätt endast tillåter att larm innefattar uppgifter om anställda i ledande ställning. Advokatsamfundet anför vidare att bestämmelsen om rutiner för interna larm och PuL måste samordnas och föreslår att den nya

---

<sup>190</sup> TIS, 2014-30-30, s. 2.

<sup>191</sup> TCO, 2014-10-24, A2014/2170/ARM, s. 11.

<sup>192</sup> SN, 2014-10-31, A2014/2170/ARM, s. 11-12.

<sup>193</sup> Advokatsamfundet, 2014-10-30, A2014/2170/ARM, s. 5.

<sup>194</sup> AV, 2014-10-22, A2014/2170/ARM, s. 1.

bestämmelsen tydligt anger hur aktuella system får vara uppbyggda samt att bestämmelsen gäller framför PuL.<sup>195</sup> Datainspektionen uppfattar den föreslagna ny lagstiftningen på annat sätt. Med hänvisning till utredningens uttalande om att det är en given utgångspunkt att den föreslagna skyldigheten att inrätta rutiner för rapportering fullgörs i enlighet med gällande svensk och europeisk personuppgiftspraxis, menar Datainspektionen snarare att det är mycket viktigt att det fortsatta lagstiftningsarbetet tydliggör att PuL:s regler fortsatt ska gälla vid behandling av personuppgifter.<sup>196</sup>

### 5.3.3 Skydd för visselblåsarens identitet

#### *Tystnadsplikt enligt lagen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm*

Förslaget om tystnadsplikt för den person som mottagit ett internt larm tillstyrks av flertalet remissinstanser, däribland Saco och TCO. Saco och TCO anför emellertid dels att tystnadsplikten bör gälla samtliga personer som mottagit ett internt larm enligt den nya lagen och att det således inte ska krävas att den aktuella verksamheten ska ha interna rapporteringsordningar för att en uppgiftslämnarens identitet ska kunna skyddas, dels att alla personer som hanterar de inkomna uppgifterna omfattas av tystnadsplikten snarare än endast den person som mottagit larmet. Vidare bör tystnadsplikten inte uteslutande gälla då det rör uppgifter om allvarliga missförhållanden, utan även uppgifter om generella missförhållanden i en verksamhet.<sup>197</sup> SN är kritiskt mot att införa en straffsanktionerad regel om tystnadsplikt avseende uppgifter som riskerar att avslöja en uppgiftslämnarens identitet. SN menar att en sådan regel allvarligt skulle försvåra processen att utreda och komma tillrätta med missförhållanden inom organisationer, då det många gånger är omöjligt att utreda ett larm utan att kontakta arbetsledningen eller någon anställd i organisationen.<sup>198</sup>

#### *En ny bestämmelse i OSL*

JO kritiserar att den arbetstagare som slår larm om vad han eller hon anser rör ett allvarligt missförhållande, men som i en objektiv bedömning endast rör ett missförhållande, inte kommer att omfattas av sekretesskyddet. Problematiskt är även att sekretess inom en myndighet endast gäller mellan självständiga verksamhetsgrenar. Uppgifter om en arbetstagare som larmar om missförhållanden inom en offentlig verksamhet, som i och för sig omfattas av sekretesskyddet, kommer likväl kunna spridas inom den egna verksamheten. JO menar därför att det inte är motiverat att tillämpa olika regler till skydd för visselblåsarens identitet på den privata och den offentliga sektorn. Det är tveksamt om den föreslagna bestämmelsen i OSL över huvud taget kommer att uppfylla sitt syfte och utgöra ett relevant skydd.<sup>199</sup>

<sup>195</sup> Advokatsamfundet, 2014-10-30, A2014/2170/ARM, s. 6.

<sup>196</sup> Datainspektionen, 2014-10-28, A2014/2170/ARM, s. 1-2.

<sup>197</sup> Saco, 2014-10-27, A2014/2170/ARM, s. 3-4, TCO, 2014-10-24, A2014/2170/ARM, s. 2.

<sup>198</sup> SN, 2014-10-31, A2014/2170/ARM, s. 9.

<sup>199</sup> JO, 2014-10-29, A2014/2170/ARM, s. 2-3.



# 6. Internationell utblick

## 6.1 Storbritannien

I Storbritannien finns sedan juli 1999 Public Interest Disclosure Act (PIDA). Bakgrunden till lagen är ett antal tragiska olyckor som skakade Storbritannien under 1980-talet, däribland den så kallade Piper Alpha-olyckan 1988. 167 personer omkom i olyckan som skedde på en oljerigg belägen utanför Skottlands kust. I utredningen efter olyckan framkom att anställda varit medvetna om den befintliga säkerhetsrisken, men avstått från att larma ledningen på grund av rädsla för repressalier. Skyddet enligt PIDA består av en rätt till skadestånd samt ogiltigförklarande av uppsägning.<sup>200</sup> Regelverket innehåller en uttömmande lista på de missförhållanden som omfattas av lagens skydd. Det rör sig om brottsliga gärningar, underlåtelse att fullgöra rättslig förpliktelse, fel och försummelse i rättsskipningen, fara för enskildas hälsa och säkerhet samt undanröjande av information om att något av ovanstående missförhållanden är för handen.<sup>201</sup> Lagen skyddar arbetstagare. Från tillämpningsområdet undantas dock egenanställda, volontärer samt anställda inom underrättelsetjänst eller militärtjänst.<sup>202</sup> PIDA kategoriserar larm om missförhållanden i tre olika nivåer, för vilka det ställs successivt högre krav för att skydd ska inträda. Den första nivån utgör interna avslöjanden, den andra avslöjanden till behörig myndighet och den tredje av vidare avslöjanden. För att skydd ska inträda vid larm i den första kategorin krävs endast att arbetstagaren larmar i god tro.<sup>203</sup> För stärkt skydd vid larm till behörig myndighet krävs god tro, att arbetstagaren har en skäligen misstanke att uppgifterna i larmet är riktiga samt att uppgifterna är relevanta för den aktuella myndigheten. För larm till någon som inte omfattas av kretsen i någon av de två första kategorierna eller genom offentliggörande gäller utöver att förutsättningarna för larm till behörig myndighet måste vara uppfyllda, att larmet ska anses rimligt utifrån omständigheterna i det speciella fallet samt att syftet med larmet inte ska vara arbetstagarens egen vinning.<sup>204</sup> En omtalad fråga i brittisk juridisk doktrin är kravet på god tro för att skydd ska inträda. Även ett larm i ond tro kan medföra skydd, med den skillnaden att skadeståndet vid larm i ond tro kan nedsättas med upp till 25 procent.<sup>205</sup> En arbetstagare skyddas under PIDA från repressalier från arbetsgivaren, men även från kollegor. Arbetsgivaren har i dessa fall ett principalansvar och blir således ansvarig även för den skyldiga arbetstagarens handlande.<sup>206</sup> Några särskilda krav på att en arbetsgivare ska inrätta rutiner för rapportering om allvarliga missförhållanden ställs dock inte i PIDA.

År 2013 kom organisationen Public Concern at Work (PCaW) med en rapport<sup>207</sup> med en utvärdering av hur det befintliga regelsystemet för visseblåsning i landet fungerar. En undersökning som organisationen utförde i samband med rapportens framställande

---

<sup>200</sup> SOU 2014:31, s. 166.

<sup>201</sup> Sektion 43B PIDA 1998.

<sup>202</sup> Sektion 43K PIDA 1998.

<sup>203</sup> Sektion 43C PIDA 1998.

<sup>204</sup> Sektion 43G PIDA 1998.

<sup>205</sup> SOU 2014:31, s. 164, vidare exempelvis Bowers m.fl.(2012), s. 62 ff.

<sup>206</sup> Sektion 19 Enterprise and Regulatory Reform Act 2013.

<sup>207</sup> *Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK.*

visar på att PIDA inte kan anses fungera på ett önskvärt sätt och PCaW kommer därför med ett antal rekommendationer på hur PIDA skulle kunna förbättras.<sup>208</sup> Däribland att lagstiftningen borde förenklas,<sup>209</sup> att omfattningen av missförhållande bör utökas,<sup>210</sup> att personkretsen som skyddas under PIDA bör utökas<sup>211</sup> samt att PIDA även bör omfatta ett skydd för den person som blir felaktigt utpekad av en visselblåsare.<sup>212</sup>

## 6.2 USA

I amerikansk rätt finns regler om skydd för visselblåsare både i federal och delstatlig rätt. Skyddet i federal rätt är omfattande och består av ett antal rättsakter inom anställningsskydd, arbetsmiljö och diskriminering. Rättsakterna innehåller förbud mot att utsätta den som påtalar överträdelser av reglerna för repressalier.<sup>213</sup> En utav de tidigare rättsakterna är Whistleblower Protection Act 1978 (WPA). Regelverket gäller för federala tjänstemän och antogs dels för att komma tillrätta med missförhållanden i den federala administrationen, dels för att skydda de tjänstemän som för att tjäna det syftet slår larm om allvarliga missförhållanden. Tillämpningsområdet omfattar förutom anställda även de som befinner sig i en rekryteringsprocess samt de som har avslutat sin anställning. För att ett avslöjande ska vara skyddat under WPA, krävs att uppgiftslämnaren har skäligen misstanke, *reasonable believe*, att det aktuella missförhållandet föreligger.<sup>214</sup> För den privata sektorn gäller två federala rättsakter som ger skydd, men även belöning, till den arbetstagare som slår larm om ett allvarligt missförhållande; Sarbanes-Oxley Act 2002 (SOX) och Dodd Frank Act 2010. SOX gäller för arbetstagare på börsnoterade bolag samt för vissa bolag som är i association med börsnoterade bolag, såsom underkontrakterade företag eller agenter.<sup>215</sup> Lagen syftar till att skärpa kraven på amerikanska, men även utländska företag som bedriver handel på exempelvis NASDAQ eller NYSE.<sup>216</sup> SOX innehåller strikta revisions- och redovisningskrav men även ett flertal regler till skydd för visselblåsare. Sektion 301 ger att företag måste etablera procedurer för anonym rapportering av brister i bokföring och revision. Sektion 806 skyddar arbetstagaren som slagit larm, framför allt internt, från att utsättas för repressalier från arbetsgivaren. Enligt sektion 1107 kan den som riktar repressalier mot en visselblåsare dömas till böter och fängelse i upp till 10 år. Dodd Frank Act innehåller regler som under vissa omständigheter ger en visselblåsare rätt att erhålla en monetär belöning för sitt tips. Monetär belöning ska enligt regelverket utgå till de visselblåsare som rapporterar originalinformation om finansiella oegentligheter till *Securities and Exchange Commission* eller till *Commodities Futures Trading Commission*. Belöningen ska omfatta inte mindre än tio och inte mer än trettio procent av de böter som utdöms till följd av det finansiella missförhållandet.<sup>217</sup>

---

<sup>208</sup> Public Concern at Work (2013), s. 17.

<sup>209</sup> Rekommendation 8.

<sup>210</sup> Rekommendation 9.

<sup>211</sup> Rekommendation 10 och 11.

<sup>212</sup> Rekommendation 12.

<sup>213</sup> SOU 2014:31, s. 167.

<sup>214</sup> SOU 2014:31, s. 168.

<sup>215</sup> SOU 2014:31, s. 167.

<sup>216</sup> Larsson (2012), s. 41.

<sup>217</sup> SOU 2014:31, s. 168.

## 6.3 Norge

Norsk rätt gällande visselblåsning centreras till arbetstagarens rätt att *varsle*, att varsla eller larma om missförhållanden i verksamheten. Regleringen om det s.k. varsleverket återfinns i tre särskilda bestämmelser. Alla arbetstagare har rätt att larma om kritikvärdiga förhållanden i verksamheten.<sup>218</sup> Begreppet kritikvärdiga förhållanden kan något förenklat innebära tre olika typer av missförhållanden. Kriminaliserade handlingar, brott mot den egna verksamhetens kända etiska riktlinjer och handlingar som inte är brott mot gällande regler utan snarare mot allmänna etiska standarder. Begreppet har i rättstillämpningen kommit att tolkas förhållandevis generöst till arbetstagaridans fördel då även mindre allvarliga missförhållanden har ansetts kunna utgöra *kritikkverdige forhold*.<sup>219</sup> Varselrätten gäller både vid interna och externa larm. Ett larms försvarbarhet avgörs i en helhetsbedömning av omständigheterna i det särskilda fallet. Det är alltid försvarbart att varsla till behörig myndighet.<sup>220</sup>

Det är förbjudet att utsätta den arbetstagare som varslat i enlighet med §§ 2-4 för någon typ av repressalieåtgärd. Repressaliebegreppet ges en vid betydelse och innebär alla de ogynnsamma åtgärder som kan anses vara en följd av eller en reaktion på en varsling.<sup>221</sup> Arbeidsmiljøloven innehåller även regler som förpliktigar arbetsgivare att underlätta varsling genom att inrätta rutiner alternativt vidta andra åtgärder inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet.<sup>222</sup> Plikten att vidta åtgärder för att underlätta intern rapportering gäller i den utsträckning som verksamheten kräver det. I bedömningen av vilka åtgärder som krävs i en verksamhet ska särskilt beaktas verksamhetens risk för korruption, liv och hälsa, samt rådande yttrandefrihetsklimat. Den norska reglerna om visselblåsning trädde i kraft i januari 2007. Allmänna erfarenheter av varslingsbestämmelserna är att "varslingskulturen" inom verksamheter har påverkats och att varslingsregleringen indirekt har fått en betydelse i positiv riktning för arbetstagarers yttrandefrihet.<sup>223</sup> Fler och fler arbetsgivare har inrättat interna rapporteringsordningar vilket har fått till följd att det är både enklare och tryggare att slå larm om allvarliga missförhållanden inom verksamheter.<sup>224</sup> År 2013 gjordes en omfattande undersökning av rättspraxis. Undersökningens slutsats var att varslingsreglerna i princip fungerar som tänkt och önskat. Inga ändringar har därför föreslagits i den norska lagstiftningen.<sup>225</sup> Övriga erfarenheter är att antalet varslingsärenden i de norska domstolarna har ökat betydligt samt att varslingsärendena i stor utsträckning rör mindre allvarliga förhållanden. Det har även förekommit att de faktiska omständigheterna rört politisk eller social oenighet och rena personalkonflikter snarare än riktiga missförhållanden.<sup>226</sup>

---

<sup>218</sup> § 2–4 arbeidsmiljøloven.

<sup>219</sup> SOU 2014:31, s. 156.

<sup>220</sup> § 2–4 andra stycket arbeidsmiljøloven.

<sup>221</sup> SOU 2014:31, s. 158.

<sup>222</sup> § 3–6 arbeidsmiljøloven.

<sup>223</sup> SOU 2014:31, s. 160.

<sup>224</sup> SOU 2014:31, s. 160, vidare Fafo (2014), s. 200.

<sup>225</sup> Arntzen de Besche (2013), s. 7.

<sup>226</sup> Arntzen de Besche (2013) s. 7-8.

# 7. Empiri – visseblåarsystem i praktiken

## 7.1 Syfte, metod och urval

I syfte att erhålla ett ökat kunskapsunderlag på området, identifiera intressanta problem och således förbättra förutsättningarna för att besvara uppsatsens huvudfrågeställningar på ett förtjänstfullt sätt, har en empirisk undersökning utförts. Undersökningen syftar till att belysa hur större bolag, kommuner och banker har valt att hantera visseblåsarfrågan, samt vilka erfarenheter organisationerna har av detsamma. Undersökningen består sammanlagt av 13 kortare intervjuer. I majoriteten av fall har intervjuerna genomförts över telefon. Respondenterna har erbjudits möjligheten att ta del av intervjufrågorna<sup>227</sup> före intervjuens genomförande. Samtalen finns tillgängliga via ljudfil. I ett fåtal fall har respondenten valt att besvara frågorna skriftligen, via e-post. Respondenterna har fått möjlighet att godkänna den sammanställda versionen nedan före publicering.

Respondenterna består av representanter för 7 större bolag, 2 banker av olika storlek samt Sveriges 4 största kommuner. Urvalet motiveras på följande sätt. Enligt en undersökning utförd av advokatfirman Delphi tillsammans med KPMG, hade 80 % av Sveriges största bolag inrättat någon typ av visseblåarsystem år 2011.<sup>228</sup> Således ter det sig mer intressant att utreda vilken typ av system bolagen har, snarare än om de har något system. Den utgångspunkten motiverar ett urval av 7 olika företag från OMX Stockholm Large Cap i varierande branscher. Intervjuer har utförts med följande bolagsrepresentanter/bolag: Lars Björklund, Vice President Ethics på Skanska, Patrik Håkansson, Compliance officer på E.ON Sverige samt Bo Berglund som lagt grunden till Sandviks visseblåarsystem och idag arbetar med fortsatt implementering av systemet som extern konsult till bolaget. Fyra bolag önskar vara anonymiserade i framställningen. Dessa kommer att benämnas som bolag A, vilket är ett bolag i materialbranschen, bolag B, verksamt inom sällanköp, samt bolag C och bolag D som båda är verksamma i dagligvarubranschen.

För offentliga myndigheter gäller offentlighetsprincipen. Det är intressant att undersöka hur den principen påverkar organisationers hantering av visseblåsarfrågan. Det syftet motiverar ett val av Sveriges fyra största kommuner som respondenter, snarare än kommuner utvalda på den grund att de har inrättat visseblåarsystem. Intervjuer har utförts med följande kommunrepresentanter/kommuner: Catharina Gyllencreutz, stadsjurist Stockholms stad, Jan Persson, stadsjurist Göteborgs stad, Tomas Barring, chefsjurist Malmö stad samt Anders Kylesten, säkerhetschef Uppsala kommun.

För banker och värdepappersbolag gäller sedan juni 2014 ett krav på att tillhandahålla ändamålsenliga rapporteringssystem för anställda som vill anmäla misstänkta överträdelser av bestämmelser som gäller för kreditinstitutets verksamhet. Således

---

<sup>227</sup> Bifogade i Bilaga A.

<sup>228</sup> KPMG och Delphi, 2011, s. 4.

finns för banker och värdepappersbolag redan den skyldighet som genom införandet av den nya bestämmelsen i arbetsmiljölagen föreslås gälla för alla verksamheter. Det är intressant att undersöka hur bankerna har hanterat skyldigheten. Motiverat av det intresset har som respondenter valts två banker av olika storlekar. Bank A är en affärsbank av relativt stor storlek, bank B är en mindre sparbank. Författaren har varit noga med att komma i kontakt med rätt person på banken, som i båda fallen har svarat skriftligen på intervjufrågorna. Båda banker har valt att vara anonyma i förevarande framställning.

I det följande redovisas resultatet av intervjuerna. Resultatet är uppdelat och redovisas i tur och ordning för bolag, banker och kommuner. Resultatet redovisas i tematiserad form utefter område i syfte att på bästa sätt tillhandahålla en helhetsbild för läsaren. Genom den tematiserade redovisningsformen görs redan i detta kapitel i viss mån en analys. Stor vikt har dock lagts vid att respondenternas svar inte vinklas eller på annat sätt förändras.

## **7.2 Tematiserad sammanställning av intervjuer med bolagsrepresentanter**

### *Olika typer av visselblåsarsystem*

Samtliga sju respondenter har idag någon typ av visselblåsarsystem. Sex av bolagen har valt att involvera en extern aktör i sina system. Sandvik samarbetar exempelvis med en leverantör som är specialiserad på att tillhandahålla visselblåsarsystem. Sandvik har tillsammans med det externa företaget byggt upp en internetportal samt inrättat ett telefonisystem. Anställda kan skicka sin anmälan genom ett webbformulär på internetportalen eller ringa in sin anmälan via telefon. Oberoende av vilken kanal som uppgiftslämnaren väljer, är det anställda på det externa bolaget som i det första skedet tar emot anmälan. Uppgiftslämnaren får dock intryck av att han eller hon kommunicerar direkt med Sandvik. Arbetstagare på Sandvik informeras om visselblåsartjänsten genom företagets whistleblowerpolicy samt några ytterligare dokument, knutna till policyn. Även Skanska har valt att samarbeta med ett företag som specialiserat sig på att tillhandahålla visselblåsarsystem. Anmälan om misstänkta missförhållanden kan göras antingen via ett upprättat webbformulär eller talas in över telefon. Björklund poängterar att det rör sig om ett blankt system som inte ställer några frågor. Ett blankt system har valts p.g.a. att Skanska vill säkerställa att personen som rapporterar ska känna att han eller hon kan vara anonym. Att efterfråga mycket detaljer blir ett problem i det avseendet. E.ON har valt att anlita en advokatbyrå som extern aktör i visselblåsarsystemet. E.ON:s system består av en hotline-tjänst genom vilken arbetstagare kan ringa eller maila in information om de misstänkta missförhållandena. Bolag D har i likhet med Skanska och Sandvik upprättat visselblåsarsystem tillsammans med ett externt företag. Bolag C anger i sin uppförandekod både informella kanaler, såsom HR, direkt chef, fackliga representanter, bolagsjurist. Bolag C har vidare också en formell kanal i form av en e-postadress, ett webbformulär samt ett lokalt frinummer genom vilka anställda kan anmäla missförhållanden. Kanalen har upprättats tillsammans med ett externt företag, specialiserat på visselblåsartjänster. Den som anmäler missförhållanden genom den externa kanalen erhåller en accesskod så att den som utreder anmälan kan hålla kontakt med den person som anmält, utan att dennes identitet röjs. Bolag B arbetar

med ett externt mjukvarusystem och har även support av ett antal advokatbyråer beroende på vilken typ av anmälningar som kommer in. Även i detta visselblåsarsystem finns möjligheten för den som anmält misstänkta missförhållanden att logga in i systemet för att se om utredaren ställt frågor eller bett om dokumentation. Dialogen är helt anonym och frivillig. Bolag A:s system är under uppbyggnad. Idag består systemet av en intern e-postadress som anmälan gällande misstänkta missförhållanden kan mailas in till. Mailen är anonyma i det interna systemet, bolaget kan således inte se varifrån mailen kommer. Syftet med den interna mailen är att anonymitet ska kunna tillförsäkras.

### Utredningens utförande

Även om sex av sju bolag har ett externt system i det avseende att ett externt bolag specialiserat på att tillhandahålla visselblåsartjänster eller en advokatbyrå fungerar som mottagare av anmälningarna gällande misstänkta missförhållanden, sköts de faktiska utredningarna i regel alltid internt på företaget. Sandvik har en rigid utredningsprocess. Då ett fall kommer in genom visselblåsartjänsten sprids det automatisk i tre kanaler. Dels går anmälan till en grupp experter, särskilt utvald beroende på vilken fråga fallet rör – mutfrågor går till en instans, miljöfrågor till en annan, etc. Anmälan går vidare till *ethics office* som har en övervakande, övergripande funktion samt till en grupp utredare. I första hand är det experterna i den första kanalen som bestämmer om utredning ska ske samt i förekommande fall utför utredningen. Vid behov involveras utredarna i den tredje kanalen. På Skanska är det en etisk kommitté som tar beslut om uppgifter i en anmälan ska utredas, och i sådana fall, vem som blir ansvarig utredare. I majoriteten av fall är det gruppen för internrevision som sköter utredningen, beroende på vad anmälan rör kan det dock också falla på exempelvis en HR-funktion eller en finansfunktion att sköta utredningen. På E.ON förmedlas uppgifterna från advokatbyrån genom ett centralt *compliance office* som är placerat i moderbolaget. Om anmälan rör förhållanden i Sverige kontaktas Håkansson som är compliance officer för Norden. Utredningen delegeras sedan vidare till lämplig grupp för internrevision. Håkansson fungerar i sin roll som compliance officer som en sammanhållande funktion. Han sköter inga praktiska utredningar själv då han måste upprätthålla förtroendet gentemot de anställda. På bolag C är det ansvarig person för socialt ansvar inom hållbarhet som fungerar som samordnande funktion. Ansvar för granskning och utredning är placerat på de olika HR-cheferna i respektive affärsenhet, såvida ingen intressekonflikt föreligger. Vidare finns ytterligare riktlinjer för vilka funktioner som ska involveras vid olika typer av utredningar. På bolag D skickas anmälan från den externa aktören till 4 compliance officers på bolaget som sedan delegerar utredningen till lämplig utredningsgrupp inom företaget. Rör det sig exempelvis om påstådda ekonomiska missförhållanden går utredningen i regel till företagets internrevision, om påstådda etiska missförhållanden till juristavdelningen. I bolag B hanteras rapporterna i internrevision i samarbete med den kontrakterade advokatbyrån.

### Förhållandet till PuL

Datainspektionen har tagit ställning till att visselblåsarsystem i regel innebär behandling av personuppgifter på så sätt att personuppgiftslagen blir tillämplig. I det följande redovisas respondenternas svar på hur deras företag förhåller sig till personuppgiftslagen i sin visselblåsartjänst. Med anledning av SOU 2014:31 har

respondenterna dessutom svarat på huruvida det utifrån deras perspektiv är en lämplig avgränsning eller om det vore lämpligare att även tillåta larm rörande andra än just nyckelpersoner.

Sandvik beskriver tydligt vilka personer samt vilka missförhållanden som en anmälan kan röra i ett dokument som finns på portalen för visselblåsartjänsten. Skanska och E.ON förhåller sig även till PuL i hanteringen av de inkomna anmälningarna. Håkansson, E.ON har uppfattningen att det är väldigt svårt att förhindra någon från att blåsa i visslan och peka ut någon som inte är nyckelperson eller har en ledande ställning i bolaget oavsett vilka direktiv som lämnats om vad som "får" anmälas i visselblåsarsystemet. Uppgifter avseende personer som inte är nyckelpersoner eller i ledande ställning, eller rör förhållanden som inte kan anses allvarliga hanteras inte som ett visselblåsarärende och loggas således inte i det elektroniska systemet. Det har i E.ON:s fall inte varit ett problem då det inte inkommit anmälningar rörande personer som inte innehåft en ledande ställning. Bolag B och C kommunicerar tydliga regler gällande vad en anmälan får innehålla på sina respektive hemsidor och portaler. Bolag A och C förhåller sig snarare till PuL, i den mån det är nödvändigt, i det senare skedet.

Berglund, Sandvik, anser att begränsningen till nyckelpersoner eller personer i ledande ställning, för det första utgör ett problem i den mening att den är otydlig. Vilka personer kan anses vara nyckelpersoner? Berglund har i diskussion med företagets jurister föreslagit att alla företagets anställda är nyckelpersoner. Det har då kommunicerats tillbaka till honom att man nog inte kan se saken på det sättet. Berglund menar att det vore en stor fördel om avgränsningen till nyckelpersoner togs bort. I grund och botten kan alla, även icke-nyckelpersoner, göra något dumt, som någon annan ser och vill rapportera. Även Björklund, Skanska, menar att det vore lämpligt att tillåta larm även rörande personer som inte utgör nyckelpersoner. Björklund anser att det är svårt att motivera varför larm inte lika gärna kan gälla andra larm i organisationen. Håkansson, E.ON, menar att det är tudelat. Arbetsgivarens arbetsprocess skulle underlättas, men integritetsfrågan måste övervägas. Även bolag B anser att det vore mycket bra om personkretsen utökades. Övriga bolagsrepresentanter har ingen bestämd åsikt om avgränsningen i fråga.

#### Vem kan anmäla missförhållanden?

En utav de mer diskuterade frågorna i SOU 2014:31 är vilken personkrets det stärkta skyddet avser att gälla. Detta föranleder frågan om vilka personer som kan larma i bolagens visselblåsarsystem. Respondenterna har dessutom svarat på huruvida de ur sitt praktiska perspektiv anser att den i betänkandet föreslagna avgränsningen är lämplig eller inte.

Varken Skanska, Sandvik, bolag A eller bolag D sätter upp några gränser för vilka personer som kan anmäla misstänka missförhållanden i organisationen genom företagets visselblåsarsystem. På E.ON har anställda, men även konsulter samt leverantörer och entreprenörer som har tillgång till företagets intranät möjlighet att rapportera. I bolag B kan alla anställda, leverantörer, kunder samt andra intressenter med anknytning till företaget larma. Bolag C har kommunikationsmässigt riktat den formella kanalen till egna anställda, då det är de som huvudsakligen omfattas av uppförandekoden. Även konsulter och underentreprenörer som har tillgång till

intranätet kan emellertid rapportera genom systemet. Företaget utreder för närvarande hur kunder och andra affärspartners på bästa sätt ska kunna inkluderas i den formella visselblåsarkanalerna.

Berglund, Sandvik, anser att det bör finnas ett lika starkt skydd för alla personer som väljer att anmäla misstanke om missförhållande. Sandvik är tydligt i sin policy, alla som använder visselblåsarsystemet ska ha fullt förtroende för att informationen kommer att behandlas på ett sätt som säkerställer att de inte kommer att påverkas negativt. Håkansson, E.ON, uppger att E.ON har motsvarande skrivning i sin uppförandekod om att den som i god tro anmäler misstanke om missförhållanden kan vara anonym om så önskas och aldrig ska drabbas av repressalier. Det torde vara svårare att genomföra repressalier gentemot en enskild hos exempelvis en leverantör. Därför borde det i huvudsak vara de egna anställda och andra personer som kan likställas med anställda, som har störst behov av skydd. Bolag C menar att bemanningsanställda vanligen arbetar under likvärdiga förhållanden som anställda samt är i beroendeställning gentemot företaget och att det därför är självklart att även sådana anställda borde omfattas av reglerna. Gällande konsulter beror det på vilken typ av konsulter som avses. Bolaget har vidare en tydlig policy mot antirepressalier som gäller alla personer. Bolag A upplever att det erfarenhetsmässigt har varit de egna anställda som har velat uppmärksamma missförhållanden inom organisationen. Han har därför inte haft anledning att reflektera över saken. Övriga respondenter har ingen särskild åsikt om begränsningen i fråga.

#### Tillförsäkras en uppgiftslämnare anonymitet?

Den som anmäler misstanke om allvarliga missförhållanden inom Sandvik kan välja om han eller hon vill vara anonym. Däremot tycker Sandvik att det är bättre om personen talar om vem han eller hon är, då det förenklar en efterföljande utredning. Om en person väljer att vara anonym kan Sandvik inte på något sätt vända sig till det externa bolaget för att söka efterforska identiteten på en person som lämnat uppgifter i systemet då det ligger i bolagets service till Sandvik att inte tillåta efterforskning. Även Skanska tillförsäkrar anonymitet i sitt system. Björklund menar att syftet med att kontraktera ett externt bolag för mottagandet av anmälningar, är just det – att tillförsäkra anonymitet. Cirka 80-90 % av de personer som anmält misstanke om missförhållande i Skanskas system har valt att vara anonyma. Den som väljer att vara anonym är det även inför den externa tjänsten. Skanska efterfrågar inte på något sätt identiteten på den som larmar. Den enda hypotetiska möjligheten som finns att efterforska någons identitet skulle vara att söka i telefonsamtal eller webbtrafik in till den externa tjänsten men det är ingenting som Skanska kan göra. Även E.ON:s system, där en advokatbyrå är huvudsammanhållare, ger den som larmar möjligheten att vara anonym. Håkansson känner inte till exakt hur avtalet mellan moderbolaget och advokatbyrån ser ut, men budskapet är att anonymitet är tillförsäkrad alla och att ingen efterforskning får förekomma. Någon efterforskning har inte heller förekommit. Alla de övriga intervjuade bolagen tillämpar likaså system som kan tillförsäkra den som larmar anonymitet, förutsatt att den personen väljer att vara anonym genom att inte uppge sin identitet. Bolag B:s system loggar inga IP-adresser och all dataöverföring är krypterad.

#### Fackliga organisationers roll



Sandvik har, sedan inrättandet av sitt visseblåsarsystem, hela tiden kontakt med fackliga organisationer. Facket har enligt Berglund varit positivt till införandet av ett visseblåsarsystem. Fackliga organisationer har ännu inte haft någon roll i hanteringen av visseblåsarfrågan på Skanska. På E.ON har fackliga organisationer informerats om visseblåsarsystemet i samband med dess införande. Därefter har de en roll först i det fall det blir fråga om att vidta någon form av arbetsrättslig sanktion och det har konstaterats att det finns fog för den anmälan som gjorts. Bolag A anger att facket kan bli kontaktade i processen för en utredning, däremot har de inte involverats i framtagandet och utformandet av bolagets visseblåsarsystem. På bolag C måste fackliga organisationer alltid vara involverade vid disciplinära åtgärder och de ska enligt företagets riktlinjer i regel involveras i HR-relaterade fall såsom diskriminering eller trakasserier. Bolag D har inrättat ett globalt system och det svenska facket har därför inte haft någon roll i utformandet av detsamma.

### Kan larm leda till belöning?

Amerikanska förhållanden där larm som leder till att ett allvarligt missförhållande avslöjas och åtgärdas kan leda till att en belöning utbetalas till uppgiftslämnaren föranleder frågan om så även kan vara fallet i något utav respondenternas system.

Inte något utav de tillfrågade bolagen erbjuder belöning till uppgiftslämnare. Bolag C menar att införandet av ett sådant system skulle riskera att skapa en "angiverikultur" och personliga incitament att anmäla. Företaget tror mycket mer på att arbeta med att skapa och upprätthålla en företagskultur där personerna har den integritet och de värderingar som behövs för att känna ett ansvar att anmäla missförhållanden.

### Har visseblåsarsystemen fungerat?

Björklund, Skanska, menar att företaget gärna skulle få in fler anmälningar. De ser att systemet fungerar på så sätt att de hittar saker som inte hade dykt upp annars. Visseblåsarsystemet fungerar som en effektiv riskminimering. Hanteringen av systemet tar dock stora resurser. De anmälningar som inkommit har rört trakasserier, korruption, säkerhet arbetsmiljö, trolöshet, stölder, mm. För E.ON:s räkning har Håkansson ingen annan uppfattning än att företagets visseblåsarsystem har fungerat. Hittills har mycket få anmälningar inkommit genom systemet. Att visseblåsarfunktionen används kommuniceras dock tydligt, b.l.a. genom en årlig utbildning som alla medarbetare i Sverige genomgår. Alla ska känna till visseblåsarsystemet. Sandvik har tidigare tillämpat ett enkelt, internt system. Anledningen till att Sandvik har valt att gå över till det system som företaget har idag är att de önskar få ett heltäckande system där man på koncernnivå kan ha koll på alla anmälningar som kommer in. För många anmälningar har i det tidigare systemet stannat lokalt varför det var svårt att få en uppfattning om vilken typ av missförhållanden som anmäldes, likaså i vilken omfattning. Bolag C har sedan de introducerade sitt nya, mer avancerade system, mer än dubblerat antalet anmälningar. Den vanligaste typen av anmälningar handlar om trakasserier på arbetsplatsen, såsom våld, hot eller sexuella trakasserier. Fall har vidare rört otillåtna affärsmetoder gentemot kunder och leverantörer, liksom missbruk av bolagets tillgångar, stöld och förfalskning av kvitton. Bolag B anger att även de tycker att det kunde komma in fler anmälningar. Bolaget blir bättre och bättre på att hantera den aktuella typen av frågor och de uppfattar att anställda är medvetna om att visseblåsarsystemet finns och hur

det fungerar. Bolag D anger att det har kommit in väldigt få anmälningar gällande svenska förhållanden. En förklaring kan vara att många frågor istället har lösts på facklig väg. Bolag A har inte haft en anstormning av ärenden. Med det nya systemet tar nu bolaget ett samlat grepp om frågan då de känner att de kan göra mer på området.

## 7.3 Tematiserad sammanställning av intervjuer med bankrepresentanter

### *Olika typer av visselblåsarsystem*

Bank B har sedan tidigare etablerade informations- och rapporteringskanaler för rapportering av eventuella överträdelser. Det är dessa kanaler som ska användas i första hand. För de fall att den person som anmälan rör ingår i bankens verkställande ledning eller affärsledning och de misstänkta oegentligheterna riskerar att inte hanteras på ett korrekt sätt om larmet inkommer genom de sedan tidigare etablerade rapporteringsordningarna kan det däremot vara motiverat att använda sig av bankens process för visselblåsning. Processen för visselblåsning utgör därmed ett komplement till bankens övriga informations- och rapporteringskanaler. Medarbetare som vill anmäla överträdelse genom visselblåsarfunktionen kan antingen skicka ett e-postmeddelande, eller i det fall fullständig anonymitet önskas, skicka ett brev per post. Anmälningar som inkommer genom visselblåsarkanalerna ställs till bankens funktion för regelefterlevnad, vilken hanterar samtliga larm och utför en eventuell utredning. I bank A har bankens moderbolag upprättat en central lösning för hela gruppen. Ett externt företag särskilt specialiserat på att tillhandahålla visselblåsartjänster har involverats. Systemet består av en hotline där anställda kan komma i kontakt med banken via telefon eller e-post. I det fall en anmälan om misstänkta missförhållanden inom verksamheten kommer in, sköts utredningen internt av en grupp på moderbolaget. I både bank A och bank B är det de anställda som kan utnyttja bankens visselblåsarsystem och anmäla misstänkta missförhållanden inom organisationen. Inga fackliga organisationer har varit involverade vid upprättandet av någon av bankernas system. I bank B kan de fackliga organisationerna däremot bli involverade i de fall ett visselblåsarärende leder till arbetsrättsliga åtgärder. I bank A finns ingen fast process, men fackliga organisationer kan involveras om det är lämpligt i ett specifikt fall. Inte inom någon av bankerna kan det bli aktuellt med belöning till den som larmar om ett allvarligt missförhållande.

### *Förhållandet till PuL*

Bank B kommunicerar till de anställda att banken har flera kanaler för rapportering av överträdelser vilka ska användas i första hand och att visselblåsning endast bör användas för allvarliga oegentligheter som också kan få allvarliga konsekvenser för banken. Visselblåsning bör vidare användas endast vid överträdelser begångna av personer i nyckelposition eller ledande ställning inom banken, d.v.s. medlemmar i bankledning eller affärsledning. Även bank A kommunicerar vilka begränsningar som en anställd har att förhålla sig till vid larm om missförhållanden. Där utöver kontrolleras vid hantering av inkomna uppgifter att de håller sig inom ramarna enligt PuL före de loggas i det interna systemet.

### Tillförsäkras en uppgiftslämnare anonymitet?

På bank B har en anmälare inom ramen för processen för visselblåsning två alternativ. Antingen kan visselblåsaren uppge sin identitet för funktionen för regelefterlevnad, för att på så sätt möjliggöra uppföljande frågor och förenkla en efterföljande utredning. Funktionen för regelefterlevnad är då förbjuden att röja anmälares identitet för tredje man. Alternativ två är att visselblåsaren väljer att vissla anonymt genom att framställa sitt larm brevledes till funktionen för regelefterlevnads fysiska postlåda. Anställda som utnyttjar visselblåsarfunktionen i bank A kan vara anonyma. Inga personuppgifter behöver lämnas. Om en anställd lämnar uppgifter men begär anonymitet, har den utredande gruppen förbundit sig att inte efterfråga uppgiftslämnarens identitet. Den externa leverantören har förbundit sig att bevara anonymiteten i den mån det är möjligt, var en reservation finns för legala krav. Om banken får uppgifter om en visselblåsare råder vidare sekretess enligt 1 kap. 10 § LBF.

### Har visselblåsarsystemet fungerat?

Bank B:s representant anför att banker normalt har flera kanaler för att inhämta information om, samt hantera överträdelser inom verksamheten. Rapportering av överträdelser av limiter, mandat, regelöverträdelser och interna oegentligheter sker enligt interna processer normalt i incidentrapporteringsverktyg eller till berörd chef, personalchef eller till funktionen för regelefterlevnad alternativt funktionen för riskkontroll. Detta i enlighet med interna instruktioner och sedan lång tid etablerad praxis. Banken har därutöver enligt krav i föreskrift en process för att hantera eventuella interna regelöverträdelser. Utöver ovan angivna processer har, med anledning av krav i lag, inrättats en process för visselblåsning. Visselblåsarsystemet förväntas uppfylla sitt syfte men är i huvudsak föranlett av den nya lagstiftningen. Det har ännu inte inkommit några anmälningar genom bank Bs visselblåsarsystem. Beaktat verksamheten och personalstyrkan kan inte heller anmälningar förväntas inkomma i någon större utsträckning. Enligt statistiskt underlag förväntas det i en bank av den aktuella storleken inkomma en anmälan cirka vart femte år. Även bank A har haft mycket låg användning av visselblåsarsystemet och ännu finns inga kända fall. En informationsinsats planeras för närvarande.

## **7.4 Tematiserad sammanställning av intervjuer med kommunrepresentanter**

### Har kommunerna inrättat visselblåsarsystem?

Göteborgs stad inrättade i september 2011 som första kommun i Sverige ett visselblåsarsystem. Även Uppsala kommun har inrättat en särskild rapporteringsordning men säkerhetschef och ansvarige Kylesten använder inte termen visselblåsarsystem. Stockholms stad har inte någon typ av visselblåsarsystem. De har tittat på frågan vid ett flertal tillfällen, men bedömt att ett visselblåsarsystem inte är det effektivaste sättet för dem att hantera frågan gällande larm inom organisationen. Det beror bl.a. på problemen med sekretess för de som väljer att larma. Inte heller Malmö stad har i dagsläget valt att inrätta något visselblåsarsystem. Frågan var uppe på politisk diskussion för ett antal år sedan. Chefsjurist Barring var inte själv delaktig

i diskussionerna som fördes på kommunstyrelsenivå. De förtroendevalda valde att vid tidpunkten inte gå vidare med någon visselblåsarfunktion likt den i Göteborg stad. Bärings spekulationer är att svårigheten att skydda identiteten på den som larmar var avgörande för att ett system inte upprättades. Kommunen kunde inte hitta någon bra modell för att information skulle kunna lämnas helt anonymt. Den majoritet som finns i kommunen idag har visat ett ökat intresse för att utreda frågan gällande införandet av ett visselblåsarsystem. Det finns för närvarande ingen konkret utredning. Bärings uppfattning är att kommunens förtroendevalda anser att det finns skäl att invänta eventuell ny lagstiftning på nationell nivå före en lokal lösning i Malmö genomförs.

### Olika typer av visselblåsarsystem

Göteborgs stad och Uppsala kommun har båda väl utvecklade interna rapporteringsordningar. Göteborgs stad har en extern mottagningsfunktion i en upphandlad advokatbyrå som tar emot tips samt återrapporterar tipsen till en utredningsgrupp internt på kommunen. Utredningsgruppen består av tre jurister som utför den interna utredningen och sedan återrapporterar till advokatbyrån. Bakgrunden till varför kommunen har valt att kontraktera en extern part är att en högre tjänsteman vid ett tillfälle undviker att diarieföra information som inkommit till kommunen. Kommunen vill genom att anlita ett externt företag säkerställa att ingen information försvinner eller göms undan på det sättet. För ett och ett halvt år sedan ville den politiska majoriteten i kommunen att samarbetet med advokatbyrån skulle utvecklas. Idag stämmer den interna utredningsfunktionen av med advokatbyrån hur de tänker hantera tipsen. Möjligheten att utnyttja visselblåsarsystemet kommuniceras på den s.k. personalgången, där anställda registrerar tid, ansöker om semester etc. På förstasidan står "här kan du anmäla oegentligheter". Där finns information om vad visselblåsning har för syfte, om anonymitet etc. Där kan en anställd rapportera via en direktlänk samt få information om telefonnummer till advokatbyrån samt till chefsjuristen, vilken en anställd som alternativ rapporteringsåtgärd kan ringa då han eller hon upptäckt ett misstänkt missförhållande.

Uppsala kommuns rapporteringsordning består av ett formulär på webben där den som upptäckt misstänkta missförhållanden kan lämna information. Webbformuläret har upprättats av kommunens IT-avdelning. Ingen extern aktör har involverats. Som komplement till webbformuläret finns för den som väljer att inte vara anonym ett telefonnummer att ringa. Kommunen kan även kontaktas på annat sätt. Webbkanalen är således en av flera kanaler, med den fördelen att man inte behöver uppge sitt namn. Systemet är för närvarande i förändring. Från hösten 2013 t.o.m. mars i år har den praktiska utredningen av inkomna anmälningar bedrivits i projektform, vilket har legat direkt under stadsdirektören. Projektet tillsattes initialt i syfte att kartlägga en specifik oegentlighetsaffär. I dag samlas inkomna tips på säkerhetsenhetens internutredningsfunktion. Där sker en förgranskning med en bedömning av vilket värde som ligger i tipset. Granskningen avgör om det är lämpligt att gå vidare och starta en utredning baserad på tipset – eller om det snarare rör sig om en missnöjesanmälan, ett klagomål eller liknande, vilket inte föranleder utredning. Om det i förgranskningen märks en misstanke om att brott är begånget har internutredningsfunktionen mandat att göra en polisanmälan för kommunens räkning. Då går utredningen över till Polisen. Om en internutredning ska inledas på kommunen, är utredningens roll att ta fram fakta som sedan överlämnas till den chef vars verksamhet saken berör. I verksamheten där missförhållandet förkommit eller

förkommer diskuteras vilka åtgärder som ska vidtas för att komma tillrätta med problemet. Det kan röra sig om att en rutin ska ändras, ett it-system, kanske behövs en utbildningsinsats för viss personal, etc.

### Förhållandet till PuL

Anmälningar i Göteborgs stads visselblåsarsystem ska gälla oegentligheter som begås av chefer eller andra nyckelpersoner. Som nyckelpersoner exemplifieras ledande politiker, upphandlare och projektledare. Persson tycker att dagens avgränsning är lämplig, bedömt utifrån den typen av tips som kommer in till kommunen. Persson menar att vad som ligger i vågskålen är att det blir någon form av rykteshantering samt skvaller mellan anställda i det fall att personkretsen skulle utvidgas. Persson upplever att cheferna i regel har koll på sina anställda, men att kontrollen uppfifrån i organisationen minskar ju högre upp man kommer. Som chef har man en helt annan förtroendeposition, man förfogar över så mycket mer och kan i princip orsaka mycket större skada som chef än som vanlig anställd. Persson poängterar att visselblåsarsystemet ska användas som en nödutgång. En sådan behövs troligen oftare då det rör sig om en chefs påstådda missförhållanden än om det rör sig om en kollega utan ledande ställning, då det torde vara enklare att föra fram uppgifterna i de vanliga interna kanalerna. Om en kollega har gjort någonting ska chefen vara den normala vägen. I Uppsala kommuns regler för internutredningar framgår hur informationen som kommer in hanteras. Kylesten menar att om en organisation vill få in anmälningar om larm gällande misstänka missförhållanden, ska organisationen inte ange några begränsningar för vilka uppgifter som kvalificerar sig för ett larm. Det är problematiskt om en medarbetare som märker att någon oegentlighet pågår – allvarliga missförhållanden utan att en särskild person kan pekats ut eller fel på ett system, en rutin eller en leverantör som är inne och jobbar – inte tillåts slå larm om vad denne har upptäckt. Uppsala kommun förhåller sig således till PuL i hanteringen av inkomna uppgifter. Kylesten menar att det vore lämpligt att även anmälningar gällande personer som inte har en nyckelposition eller ledande ställning i företaget tillåts i interna rapporteringsordningar.

### Vem kan anmäla missförhållanden?

Anställda och förtroendevalda kan larma genom Göteborgs stads visselblåsarsystem. Tips kan även inkomma till kommunen på andra sätt. Sådana tips hanteras, men hålls utanför visselblåsarfunktionen. Systemet inrättades före det att Persson tillträdde på sin nuvarande position och han är därför inte säker på varför den avgränsningen valdes. Dock ville Datainspektionen att systemet skulle hållas restriktivt. Persson kan se att det finns gränsdragningsfall. Vid något fall då en person nyligen lämnat sin anställning på kommunen och därefter lämnat ett tips har det hanterats. Persson har inte sett något konsulttips. Skulle ett sådant komma in skulle det troligen också hanteras. Kommunen går däremot inte ut till sina konsulter och informerar om att det finns en möjlighet att rapportera. Persson anser att den i lagen föreslagna avgränsningen till arbetstagare är lämplig men poängterar att detta är hans egen, och inte nödvändigtvis kommunens åsikt. I Uppsala kommuns rapporteringssystem kan vem som helst i världen göra en anmälan. Det krävs inte att man är en del av organisationen. Kylesten menar att det förslag som lämnas i SOU 2014:31 – att endast anställda ska omfattas av ett stärkt skydd – är en väldigt intressant, likaså felaktig

distinktion. Det är samma risk för alla människor som larmar och man ska inte behöva vara anställd för att åtnjuta den förmånen.

### Tillförsäkras en uppgiftslämnare anonymitet?

På Göteborgs stads personalingång kommuniceras att om man lämnar sina personuppgifter eller adressuppgifter i form av ett mail, brev eller liknande, så är utgångspunkten att detta är en offentlig handling. Ett bra sätt om en uppgiftslämnare vill vara anonym är att ringa, antingen till Persson själv eller till advokatbyrån. 2013 gick kommunen ut med ett brev till alla bolag med följande innehåll. "Whistleblowerfunktionens utredningsgrupp har noterat att det vid några få fall har påståtts eller har hänt att berörd chef eller förvaltningsledning har vidtagit åtgärder som kan uppfattas som ett efterforskande av den anonyma tipslämnarens identitet. Enligt vår mening är det mycket olämpligt att försöka ta reda på vem som till whistleblowerfunktionen har lämnat in ett tips." Detta kommer fortsättningsvis göras tydligt varje gång ett yttrande begärs in från förvaltning eller bolag. Ovanstående meddelande finns också kommunicerat på personalingången. Om en uppgiftslämnare väljer att använda sig av webbformuläret på Uppsala kommuns hemsida behöver denne inte uppge sitt namn. Däremot menar Kylesten, som är informationssäkerhetsspecialist i grunden, att frågan är mer komplicerad än så. Ur ett informationsteknologiskt perspektiv kan anonymitet över internet inte utlovas. I Finland pågår arbete med att försöka få till stånd en reell anonymitet på internet. I Sverige är det alltjämt så att om någon bestämde sig för att spåra en uppgiftslämnare skulle denne förmodligen lyckas. Detta är dock ingenting som kommunen skulle göra. Informationsteknologiskt skulle man således kunna hävda att anonymitet inte kan utlovas. I praktiken är en anmälan genom webbformuläret anonym då ingen på kommunen skulle efterforska uppgiftslämnarens identitet.

Kylesten tar upp en annan, betydligt mycket mindre diskuterad aspekt av anonymitetsfrågan, nämligen skyddet för de personer som hängs ut. Det finns i regel inget sekretesskydd för den person som anges i en rapport om påstådda missförhållanden. Kylesten anför ett hypotetiskt exempel: 10 anmälningar inkommer genom kommunens rapporteringsordning. En anmälan har substans och grundar sig i verkliga missförhållanden. Fem utav dem är rena missnöjesyttringar och fyra är falska spår. Med dagens offentlighetsprincip innebär detta att fullständigt oskyldiga människor kommer att hängas ut i de anmälningar som innebär missnöjesyttringar och falska spår. Ytterligare ett stort problem för den som bedriver internutredningarna är att om de seriösa fallen blir offentliga, blir de också i princip outredningsbara. Publicerar exempelvis en tidning alla tips och synliggör vad som utreds kan de som är skyldiga städa efter sig, undanröja spår och bevis. Detta är ett faktiskt, praktiskt problem. Det har nämligen redan skett. Kylesten menar att även uppgifterna på den person som blir anmäld torde kunna sekretessbeläggas enligt lag. Om man på något vis kan bakvägsidentifiera den person som anmälan handlar om, borde den informationen likaså sekretessbeläggas. Detta tills det tillfälle utredningen är gjord och möjligtvis också ett visst antal år därefter.

### Fackliga organisationers roll

I samband med inrättandet av Göteborgs stads visselblåsarfunktion lämnade fackliga organisationer yttranden. Perssons uppfattning är att de fackliga organisationerna var

tveksamt inställda till införandet av en visselblåsarfunktion. Det fanns en oro att funktionen inte skulle användas på rätt sätt utan snarare bli en "skvallerkanal". Kylesten veterligen har inga fackliga organisationer varit involverade i inrättandet av åtminstone de nyligen inrättade rutinerna för internutredning. Det kan inte uteslutas att fackliga organisationer varit involverade vid ett tidigare stadie då Kylesten själv inte varit det.

### Kan larm leda till belöning?

Larm kan aldrig leda till belöning i varken Göteborgs stad eller Uppsala kommun. Kylesten menar att en sådan ordning vore mycket olycklig då den skulle medföra falsklarm och en överhängande, svårhanterlig mängd anmälningar. Det vore vidare mycket märkligt att dela ut skattepengar i en offentlig organisation på ett sådant sätt.

### Har visselblåsarsystemen fungerat?

Sedan Göteborgs stads visselblåsarfunktion inrättades i september 2011 har ungefär 70 tips inkommit. Tipsen har varit av väldigt olika karaktär och rört exempelvis upphandlingsfrågor, jävsfrågor, rekryteringsfrågor samt frikostig representation. Persson uppfattar att det är känt bland de anställda att funktionen finns. Det stod inledningsvis mycket i GP om funktionen. Dock har anmälningarna blivit betydligt färre de sista åren. Majoriteten av anmälningarna har substans och de flesta tipslämnare anser sig göra någonting korrekt och rätt, bara i något enstaka fall har funktionen använts för att skvallra eller "sätta dit någon". Det kommer in väldigt många anonyma anmälningar. Det gör att utredningen försvåras då det inte finns någon möjlighet att återknyta till uppgiftslämnaren för att ställa kompletterande frågor. Det finns ett beslut i kommunstyrelsen om att den aktuella utredningsfunktionen ska avvecklas och upphandlas på nytt. Det kommer då att röra sig om en helt extern funktion. Persson håller för närvarande på att skissa på ett förfrågningsunderlag som förväntas vara klart till sommaren. De flesta anmälningar som kommer in genom Uppsala kommuns interna rapporteringsordning handlar egentligen om andra saker. Folk som vill ha bort träd, etc. Emellertid inkommer en del som kan, och ska utredas, och en del är också utrett bakåt i tiden. Kylesten konstaterar att systemet fungerar, det kommer in tips, men inte i den omfattning allmänheten tror.

### Relationen till grundlagsstadgad meddelarfrihet

I flertalet remissvar till SOU 2014:31 flaggas för vikten av att arbetstagare på offentlig sektor förstår att ett visselblåsarsystem inte ersätter arbetstagarens rätt enligt meddelarfriheten. Detta föranleder frågan huruvida relationen visselblåsarsystem – meddelarfrihet kommuniceras till de anställda.

I dagsläget står ingenting om relationen till meddelarfriheten på portalen för Göteborgs stads visselblåsarfunktion. Meddelarfriheten hanteras på ett annat ställe. Inte heller i Uppsala kommuns interna rapporteringsordning är detta något som kommuniceras. Kylesten förstår inte hur man kan uppfatta den interna rapporteringsordningen som ersättande meddelarfriheten. Meddelarfriheten kan uppfattas som ett externt larm och är snarare ett komplement till den interna rapporteringsordningen.

# 8. Analys

## 8.1 Underfrågeställningar – sammanfattande kommentarer

I inledningen av denna uppsats formulerades tre underfrågeställningar. Den första rör vilka regler en potentiell visselblåsare eller en organisation som ämnar införa ett visselblåsarsystem har att förhålla sig till i gällande rätt. Frågan har inget enkelt svar. Ett utförligt svar ges emellertid i kapitel 3. Därför finns det ingen anledning att trötta ut läsaren med en upprepning av de flera regler som får betydelse för frågan. Avseende underfrågeställning nummer två – reglering av visselblåsning i andra jurisdiktioner – gör jag samma bedömning. Frågan utreds i kapitel 6 vilket läsaren med största sannolikhet har färskt i minnet. Den tredje och sista underfrågeställningen rör hur företag och offentliga organisationer hanterar visselblåsning i praktiken. Frågan utreds utförligt genom en empirisk intervjuundersökning som redovisas i kapitel 7. Resultatet får betydelse för mina övervägningar avseende huvudfrågeställningarna, varför det finns anledning att i det följande göra en kort sammanfattning av undersökningens resultat.

Den empiriska undersökningen visar på att det i stora bolag och företagskoncerner är vanligt förekommande att en extern part kontrakteras för att ta emot och i olika utsträckning hantera larm om missförhållande inom företaget. I den absoluta majoriteten av fall sköts den praktiska utredningen emellertid internt på företaget, av internrevision eller annan beroende på ärendets karaktär lämplig grupp. Flertalet företag och kommuner väljer att inte begränsa kretsen av personer som kan anmäla misstanke om missförhållande enligt de interna rutinerna. En övervägande åsikt hos representanterna synes även vara att den i SOU 2014:31 föreslagna begränsningen till att endast direkt anställda ska omfattas av skyddet bör utvidgas. Även motsatt åsikt förekommer. Hur företagen och kommunerna väljer att förhålla sig till PuL varierar något. Vissa verksamheter har valt att lämna instruktioner som i linje med PuL begränsar inkommande larm till att röra allvarliga missförhållanden samt nyckelpersoner. Andra verksamheter tar emot alla typer av larm och väljer i de fall informationen inte är förenlig med PuL, att inte hantera den i visselblåsarsystemet utan i andra kanaler. En övervägande åsikt synes vidare vara att även uppgifter avseende andra än nyckelpersoner borde tillåtas i visselblåsarsystem vid en eventuell lagändring. Två av de fyra största kommunerna har valt att inrätta visselblåsarsystem. Offentlighetsprincipen och i synnerhet problematiken att skydda visselblåsares identitet synes ha haft avgörande betydelse för de kommuner som valt att inte inrätta något system. Inom den offentliga sektorn synes det vidare problematiskt att de personer som utpekats av visselblåsare har ett mycket svagt skydd. Visselblåsarsystem i relation till meddelarfrihet inom den offentliga sektorn uppfattas inte som ett problem. En generell erfarenhet är att anonymitet är viktigt och att en absolut majoritet av inkomna larm är anonyma. En annan är att det i de allra flesta fallen kommer in förhållandevis få anmälningar i visselblåsarsystemen.



## 8.2 Bör SOU 2014:31 läggas till grund för ny lagstiftning om visseblåsning?

Initialt bör ställning tas till huruvida det mot det anförda i förevarande uppsats deskriptiva del kan anses att ny lagstiftning om visseblåsning över huvud taget behövs eller för den delen är lämplig. Argumenten för att lagstiftning om visseblåsare behövs är flera. Skyddet som finns idag är fragmenterat, svårtillämpat för den enskilda samt med betydande skillnader beroende på om en visseblåsare är anställd inom privat eller offentlig sektor. Inom privat sektor är skyddet för allvarliga repressalier förhållandevis starkt. Däremot saknas ett reellt skydd mot mindre ingripande repressalier under pågående anställning. Där utöver synes både Advokatsamfundet och Lagrådet tveksamt inställda till huruvida Sverige uppfyller sina internationella åtaganden med dagens reglering. Argument mot att införa en lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm anför främst av företrädare från arbetsgivarorganisationer och från näringslivet. Argumentationens kärna består i att lojalitetsplikten och arbetsledarrätten riskerar att urholkas, likaså efterlevnad av tystnadsplikt gentemot arbetsgivaren samt skyddet för företagshemligheter. Argumenten är välgrundade och ska inte ignoreras. Emellertid menar jag att de inte väger tyngre än anförda argument i tillstyrkande riktning. Jag menar att det är lämpligt och behövligt att införa en ny lag till skydd för anställda som slår larm om missförhållanden inom verksamheten. Dock ska den anförda problematiken inte lämnas utan avseende i bedömningen av hur en sådan lagstiftning ska utformas.

### *Kravet på allvarliga missförhållanden, uppdelningen i interna och externa larm*

För att stärkt skydd ska inträda krävs oavsett vilken typ av larm det rör sig om, att uppgifterna måste avse allvarliga missförhållanden. Kvalifikationskravet har kritiserats av flera remissinstanser, dels på grund av att det är högt ställt, dels på grund av att det är otydligt och komplicerat för den enskilda att förhålla sig till. I den empiriska undersökningen märks att många företag och organisationer har valt att inte begränsa vilken typ av missförhållande ett larm kan avse. Ett alternativt sätt att utforma lagen är att kvalifikationskravet slopas för interna larm till arbetsgivare samt genom särskilt inrättade rapporteringsordningar. Farhågan med en sådan reglering är att den riskerar att bli tvistedrivande samt att majoriteten av inkomna larm snarare kommer att handla om arbetsrättsliga frågor, social oenighet, allmänt missnöje eller rena personalkonflikter än faktiska missförhållanden. Erfarenheter av norska förhållanden säger att så kan bli fallet. Detta är inte önskvärt.<sup>229</sup> Falska anmälningar borde dock i viss mån kunna beivras i instruktioner från arbetsgivaren. Jag menar vidare att det finns tungt vägande skäl för att fundera något ytterligare på syftet med att införa en lag av det aktuella slaget. Det ligger i alla parter intresse att missförhållanden inom verksamheter kommer fram och hanteras. För att främja det syftet är det av avgörande betydelse att lagen är lättillämplig för den enskilda arbetstagaren som just upptäckt något som inte står rätt till på jobbet. Att en tydlig lagstiftning är en mycket viktig utgångspunkt framgår även av internationella förhållanden, inte minst PCaW:s utvärdering av Storbritanniens gällande rätt. Om uppmärksamheten åter riktas mot norska förhållanden märks att inga

<sup>229</sup> Vidare måste arbetsgivarens intresse att skydda sina företagshemligheter beaktas. I det avseendet föreslår jag en ändring i kategoriseringen i interna och externa larm, se vidare nedan.

lagstiftningsändringar föreslagits vid utvärdering av rättspraxis – trots att lagen har verkat tvistedrivande och flertalet larm rört information som inte kan anses utgöra missförhållanden i verksamheten. Mot den bakgrunden anser jag att det vore lämpligt att ytterligare överväga att låta det stärkta skyddet inträda vid interna larm gällande "endast" missförhållanden. Under alla omständigheter menar jag att bestämmelsen bör omformuleras. Formuleringen "*förhållanden som skäligen kan misstänkas avse brott, på vilket fängelse kan följa, eller därmed jämförliga förhållanden*" är densamma som i 2 § FHL. Att en visselblåsare ska behöva känna till, eller ta reda på, vad som ligger i meningen synes emellertid inte ultimatum. En lämpligare utformning av den aktuella regeln vore att i lagtexten räkna upp de missförhållanden som avses.

I nära anslutning till kvalifikationskravet passar det att diskutera uppdelningen i interna och externa larm. Om interna larm endast ska kräva missförhållanden och inte allvarliga sådana menar jag nämligen att det bör övervägas huruvida det är lämpligt att detsamma gäller för larm till arbetstagarorganisation. Det finns inga regler som binder en arbetstagarorganisation till att hantera informationen på ett visst sätt. Företag och organisationers intresse av att inte drabbas av renommé- och förtroendeskadorna samt av att inte få företagshemligheter avslöjade eller offentliggjorda utgör viktiga samhällsintressen och måste beaktas. Det synes därför inte lämpligt att sänka kvalifikationskravet avseende larm till arbetstagarorganisation.

För att stärkt skydd ska inträda vid larm till arbetstagarorganisation krävs enligt det presenterade förslaget utöver att arbetstagaren är medlem i arbetstagarorganisationen, att organisationen är bunden av kollektivavtal i förhållande till arbetsgivaren. Förslaget möter omfattande kritik av flertalet remissinstanser. Enligt min mening synes inte heller detta förslag vara helt välmotiverat. Jag ställer mig kritisk till att kollektivavtalsbundenhet mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisation ska avgöra huruvida arbetstagaren erhåller ett stärkt skydd eller inte. Det synes allt för slumpmässigt och ligger helt utanför arbetstagarens kontroll på ett sätt jag menar är problematiskt. Vidare ligger det nära till hands att anta att arbetsgivare i verksamheter där det förekommer missförhållanden mer sällan är kollektivavtalsbundna än arbetsgivare i väl fungerande verksamheter. Ett motiv till varför kollektivavtalsbundenhet skulle krävas är att det då föreligger ett avtalsförhållande och en medföljande lojalitetsplikt mellan arbetstagarorganisationen och arbetsgivaren. Detta är positivt ur ett arbetsgivarperspektiv, exempelvis i fråga om skyddet för företagshemligheter. Emellertid anser jag att det skyddet lämpligen skapas genom en annan ordning.

I SOU 2014:31 föreslås att inget kunskapsunderlag ska krävas vid interna larm, varken inom den egna organisationen eller till arbetstagarorganisation. Vid externa larm föreslås däremot att ett visst kunskapsunderlag ska krävas. Arbetstagaren måste vid externt larm ha fog för uppfattningen att de meddelade uppgifterna är riktiga och sanningsenliga. Det krävs inte att misstankarna bekräftas på något sätt. Däremot anses inte ogrundade eller endast löst grundade misstankar vara tillräckligt. Enligt min mening vore en lämplig ordning att även kräva ett visst kunskapsunderlag, likt det vid externa larm, avseende larm till arbetstagarorganisation. Att ha fog för sin uppfattning att uppgifterna i ett larm är riktiga och sanningsenliga kan inte anses utgöra ett särskilt högt ställt eller begränsande krav för visselblåsaren. En sådan ordning ligger även i linje med Europakonventionen artikel 10 och princip 3 enligt målet Guja mot Moldavien. Det synes rimligt att inte alla löst grundade misstankar ska kunna utgöra

grund för ett larm. Föreligger ett faktiskt missförhållande torde det inte vara särskilt komplicerat att påvisa fog för en misstanke. Kanske kan ett sådant krav i bästa fall även minska antalet anmälningar om personalkonflikter eller rena missnöjesyttringar.

Avseende uppdelningen i interna och externa larm menar jag att en lämplig ordning inte heller borde slå samman larm till behörig myndighet och larm genom offentliggörande i en kategori larm som regleras på ett och samma sätt. Det är en mycket stor skillnad på att vända sig till exempelvis verksamhetens tillsynsmyndighet och att offentliggöra uppgifterna på annat sätt, exempelvis genom media. Sammanslagningen synes därför inte motiverad. Däremot är utredningens förslag att det i regel ska krävas att arbetstagaren har larmat internt före han eller hon går externt enligt min mening välavvägt.<sup>230</sup> Det ligger även i linje med Europakonventionen artikel 10 och princip 1 enligt målet Guja mot Moldavien.

Vad det gäller relationen mellan FHL och den förslagna nya lagstiftningen så anses inte röjande av en företagshemlighet vara obehörigt om röjandet skett i syfte att offentliggöra eller inför myndighet avslöja någonting som skäligen kan anses utgöra brott på vilket fängelse kan följa eller som på annat sätt kan anses utgöra ett allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse. Lagarna är således helt förenliga.

#### Tillämpningsområdets begränsning till direkt anställda

Att den nya lagen om stärkt skydd för visseblåsare avgränsas till att endast gälla för de arbetstagare som är direkt anställda av arbetsgivaren är problematiskt. Detta erkänns av utredningen själv. Inhyrd personal kan mycket väl ha ett lika stort behov av skydd som direkt anställd personal då de exempelvis saknar mycket av det arbetsrättsliga skydd som direkt anställda åtnjuter. Det främsta motiv som anförs för att det trots allt bara är direkt anställda som ska omfattas av lagen är att utredningens uppdrag enligt kommittédirektivet som utgångspunkt begränsats till att röra ett stärkt skydd för just arbetstagare. En reglering som omfattar andra än anställda kan inte ges en rent arbetsrättslig karaktär vilket medför att utgångspunkt inte kan tas i de lojalitetsplikter som följer av ett anställningsförhållande. En sådan reglering skulle enligt utredningens mening riskera att bli mer komplicerad och svårtillämpad än en rent arbetsrättslig reglering. Vidare varnas för gränsdragningsproblematik samt en risk att regleringen får en allt mer offentligrättslig och allt mindre arbetsrättslig karaktär. För egen del ställer jag mig frågande till huruvida det är en lämplig ordning att utesluta inhyrd personal, uppdragstagare och konsulter. Som utredningen själv anför kan inhyrd personal mycket väl ha ett lika stort behov av skydd som direkt anställda. På en arbetsmarknad där ingenting talar för att andelen inhyrd personal kommer att sjunka till fördel för andelen direkt anställda utan snarare tvärt om, synes det allt för kortsiktigt att införa en reglering med den föreslagna utformningen. Även om motsatt ståndpunkt också anförs, ger remissvaren övervägande uttryck för att fler personkategorier borde omfattas av skyddet. Likaså synes majoriteten av respondenterna i den empiriska undersökningen vara av uppfattningen att tillämpningsområdet borde utökas – till att omfatta alla de personer som slår larm om missförhållanden, eller åtminstone den inhyrda personal som lider lika stor risk att drabbas av repressalier som de direkt anställda. Att utöka tillämpningsområdet

---

<sup>230</sup> Här avses med "externt larm" inte larm till behörig myndighet som jag menar ska brytas ur grupperingen.

innebär onekligen en lagteknisk utmaning. Jag menar dock att det finns anledning att överväga saken ytterligare. Ultimat ur skyddssynpunkt vore att alla de som larmar om allvarliga missförhållanden åtnjuter samma skydd mot repressalier. En viktig faktor att beakta är emellertid att ett mycket extensivt inkluderande av personkategorier närmar sig en ordning där envar skyddas från åtgärder vid larm om missförhållanden. Detta skulle i förlängningen, åtminstone i någon mån, kunna innebära en utvidgning av grundlagarnas regler om meddelarfrihet och repressalieförbud. Huruvida detta är lämpligt ryms inte inom förevarande uppsats ramar. Däremot synes ett lämpligt tillämpningsområde enligt min mening åtminstone omfatta inhyrd personal, vilka i flera avseenden torde kunna jämföras med direkt anställda. Det ligger nära till hands att även uppdragstagare och konsulter omfattas.

### *Skyldigheten för arbetsgivare att upprätta interna rutiner*

I remissvaren märks en övervägande positiv inställning till att införa en regel som ålägger arbetsgivare att, i den mån verksamheten kräver det, antingen inrätta rutiner för interna larm eller vidta andra åtgärder som underlättar sådana larm. En grundläggande kritik mot förslaget utgörs emellertid av att det inom den offentliga sektorn finns en allvarlig risk för att arbetstagare uppfattar att verksamhetens interna rapporteringsordning syftar till att ersätta grundlagsstadgad yttrande- och meddelarfrihet. Likaså finns en risk att arbetstagare inom den offentliga sektorn felaktigt tror att de är skyddade av det grundlagsstadgade efterforsknings- och repressalieförbudet även då de meddelar uppgifter genom den interna rapporteringsfunktionen. Erfarenheten från den empiriska undersökningen är att ingen av de två stora kommuner som inrättat visselblåsarsystem har identifierat ett behov av att hantera relationen mellan meddelarfriheten och en inrättad visselblåsarfunktion. Däremot anføres att en visselblåsarfunktion svårligen borde kunna uppfattas som syftad att ersätta meddelarfriheten. Meddelarfriheten skulle snarare kunna uppfattas som ett externt larm och är snarare ett komplement till den interna rapporteringsordningen. I JO:s beslut avseende FMV:s visselblåsarfunktion befanns inte funktionen utgöra något problem avseende relationen till meddelande- och yttrandefrihet. JO konstaterade även att hon inte kunde se några principiella problem med att myndigheter inrättar system av det aktuella slaget. För egen del anser jag att det är av högsta vikt att relationen mellan verksamhetens interna rapporteringsordningar samt grundlagarna uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det bör vara tydligt för den arbetsgivare som står inför att inrätta en intern rapporteringsordning att denna inte på något sätt får ersätta eller ge sken av att ersätta meddelarfriheten. Problematiken är emellertid inte oöverkomlig och bör således inte utgöra ett hinder för att införa en bestämmelse om skyldighet att inrätta interna rapporteringsordningar.

Kritik har även riktats mot den föreslagna regeln dels i fråga om att mindre verksamheter slentrianmässigt undantas, dels i fråga om påstådd otydlighet i bestämmelsen utformning. Redan enligt det lämnade förslaget berörs cirka 300 000 företag av skyldigheten att inrätta interna rapporteringsordningar. Jag menar att det inte är en orimlig avgränsning att verksamheter med färre än 20 anställda undantas från skyldigheten. Däremot borde bestämmelsen kunna utformas på ett tydligare sätt. Riskbedömningen som en arbetsgivare förväntas utföra är komplicerad och utrymme lämnas för en oseriös arbetsgivare att även göra en oseriös bedömning. Vidare menar jag att risken för att allvarliga missförhållanden förekommer inom en verksamhet

snarare torde bero på vilka personer som är anställda samt verksamhetens företagskultur och allmänna välmående, än verksamhetens beskaffenhet. Eventuellt skulle inspiration kunna hämtas från den reglering i bl.a. lagen om bank- och finansieringsrörelse som ålägger banker och finansiella institut att inrätta interna rapporteringsordningar av det aktuella slaget. I förarbetena till den aktuella bestämmelsen anges att inga särskilda krav ställs på den interna rutinens utförande. Emellertid måste den vara ändamålsenlig. Förslagsvis skulle en ny regel ålägga arbetsgivare "att se till att det finns ändamålsenliga rutiner för sådana interna larm som avses i lagen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden." Därvid borde vidare förklaras att skyldigheten är proportionerlig och således kan anpassas efter verksamhetens storlek och beskaffenhet. Det bör, såsom föreslaget, inte finnas några formella krav på hur skyldigheten ska uppfyllas. Däremot bör det fortsatt i lagstiftningsarbetet förklaras att skyldigheten typiskt sätt kan uppfyllas genom exempelvis ett visseblåarsystem, ofta bestående av en särskild webbplats, ett telefonnummer eller en e-postadress. Emellertid bör inte krävas att det rör sig om ett datoriserat, eller ens skriftligt system. Skriftliga rutiner i instruktioner, reglementen och uppförandekoder bör som föreslaget upprättas inom verksamheten och arbetstagare bör utbildas i hur den interna rapporteringsordningen fungerar. Vidare anser jag i enlighet med Advokatsamfundet att den föreslagna regeln om skyldighet att inrätta interna rapporteringsordningar borde läggas i en egen lag för vilken Datainspektionen borde vara tillsynsmyndighet. En sådan ordning synes lämplig, inte minst eftersom att Datainspektionen redan är tillsynsmyndighet för motsvarande regel gällande banker och finansiella institut.

#### *Skydd för visseblåsarens identitet*

Till skydd för visseblåsarens identitet föreslås avseende privat sektor att en tystnadsplikt förs in i lagen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Arbetstagar sidan är generellt positiv till att införa en tystnadsplikt men menar att den borde utvidgas till att gälla alla personer som får del av ett intern larm enligt den nya lagen om stärkt skydd för visseblåsare. Vidare borde den gälla alla typer av missförhållanden, d.v.s. inte bara de av allvarlig karaktär. Arbetsgivar sidan är kritisk mot införandet av en tystnadsplikt då det många gånger är omöjligt att utreda ett larm utan att kontakta arbetsledningen eller någon anställd i organisationen. En tystnadsplikt riskerar därmed att drastiskt försvåra utredningsprocessen. Utmaningen i aktuellt avseende är således att finna en ordning där arbetstagarens rätt till anonymitet bevaras, samtidigt som möjligheten att utreda och komma tillrätta med rapporterade missförhållanden inte försvåras mer än nödvändigt. Erfarenheter från den empiriska undersökningen säger att en stor del av de större verksamheterna har visseblåarsystem där flera funktioner inom företaget är involverade i hantering och utredning av ett larm. Det borde dock vara helt i enlighet med tystnadsplikten att meddela sig mellan sådana funktioner. En behörig person som tar emot ett larm enligt en intern rapporteringsrutin kan utan hinder av tystnadsplikten överföra information till en annan behörig mottagare och på så sätt skapa en "behörig kedja av mottagare". Emellertid ställer tystnadsplikten högre krav på vilken information som kan lämnas ut i utredningen av ett larm. Jag menar dock att intresset skydd för anonymitet väger tyngre och innebär en nödvändig begränsning av utredningsmöjligheten. För den anställda som står inför att larma om ett allvarligt missförhållande synes det faktum att han eller hon kan vara anonym ha en avgörande betydelse för huruvida denne kommer att lämna information eller inte.

Tystnadsplikten gäller endast obehörigt röjande av uppgift vilket innebär att arbetstagaren har all möjlighet att samtycka till att dennes identitet inte hemlighålls i ett särskilt ärende.

Avseende offentlig sektor föreslås att en ny bestämmelse som sekretessbelägger de uppgifter som kan avslöja en uppgiftslämnarens identitet förs in i OSL. Förslaget möter förhållandevis omfattande kritik från JO. För egen del menar jag att förslaget är bra, men att det måste utvecklas. Erfarenheter från den empiriska undersökningen påminner om vikten av att även skydda utpekade personer på ett relevant sätt. Bevisligen händer det att media i enlighet med offentlighetsprincipen begär ut rapporter med information om allvarliga missförhållanden inom en myndighet, kommun eller annan verksamhet. För en person som i en sådan rapport pekas ut som ansvarig för allvarliga missförhållanden, men som i själva verket är helt oskyldig, kan följderna bli förödande. Problematiken med att en rapport blir svårutredd så fort omständigheter offentliggörs är troligen svårare att komma åt. Däremot bör enligt min mening övervägas om sekretessbestämmelsen även skulle kunna innehålla ett motsvarande skydd för uppgift om den person som utpekas som ansvarig för ett missförhållande. Den föreslagna sekretessbestämmelsen är problematisk i flera avseenden. Sekretess enligt OSL gäller som regel inte inom den egna myndigheten eller organisationen, undantaget mellan olika självständiga verksamhetsgrenar. Allra mest angeläget för en visselblåsare borde det vara att identiteten inte röjs för arbetsgivaren eller de personer som är inblandade i det påstådda missförhållandet – personer som med stor sannolikhet befinner sig inom den egna verksamhetsgrenen. Att uppgifter om en visselblåsares identitet utan hinder av sekretessskyddet i OSL fritt kommer att kunna spridas inom verksamheten synes mycket olämpligt. Mot den bakgrunden menar jag att det finns en stor risk för att den föreslagna sekretessbestämmelsen i OSL inte kommer att uppfylla sitt syfte och utgöra ett tillfredsställande skydd. I betänkandet anförts inga motiv till varför skyddet för en visselblåsares identitet regleras på olika sätt i det privata och det allmänna. Visserligen regleras tystnadsplikt inom det allmänna i regel genom sekretess enligt OSL. För en reglering till skydd för visselblåsare är en sådan ordning emellertid inte tillräcklig. En lämpligare ordning vore enligt min mening att bestämmelsen enligt OSL gäller parallellt med bestämmelsen om tystnadsplikt i lagen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, vilken utsträcks till att gälla både inom det privata och det offentliga.

### *Förhållandet till Personuppgiftslagen*

En reglering gällande visselblåsning i allmänhet och gällande inrättandet av interna rapporteringsordningar i synnerhet innebär svåra avvägningar avseende skyddet för personlig integritet. I gällande rätt måste den organisation som inrättar ett visselblåsarsystem förhålla sig till de begränsningar som följer av PuL samt Datainspektionens föreskrift om undantag till förbudet i 21 § för andra än myndigheter att behandla personuppgifter i ärende om lagöverträdelser m.m.<sup>231</sup> Undantaget ställer krav på att personuppgifter som loggas i ett visselblåsarsystem bl.a. endast få avse personer i ledande ställning eller s.k. nyckelposition, samt avse allvarliga oegentligheter. Det finns dock inga oöverkomliga rättsliga hinder för att

---

<sup>231</sup> Såvida uppgifter inte endast behandlas manuellt utan att personuppgifter struktureras i register eller automatiseras i en dator.

utforma PuL på ett annorlunda sätt. 21 § PuL grundar sig på artikel 8.5 i Dataskyddsdirektivet. Artikel 8.5 ger marginaler för nationella lösningar.

I det ovan anförda förespråkar jag en ordning där arbetstagare under vissa förutsättningar erhåller ett stärkt skydd mot repressalier även vid larm om mindre allvarliga missförhållanden inom verksamheten. En sådan ordning är förenlig med PuL i sin nuvarande utformning, förutsatt att arbetsgivaren hanterar den inkomna informationen på så sätt att uppgifter om mindre allvarliga oegentligheter inte loggas i en ordning för vilken PuL är tillämplig. På motsvarande vis är även bestämmelsen om en skyldighet för arbetsgivare att inrätta interna rapporteringsordningar förenlig med PuL förutsatt att uppgifter avseende personer som inte kan anses vara nyckelpersoner eller i ledande ställning inte loggas i en ordning för vilken PuL är tillämplig. Enligt min mening synes det dock lämpligt att åtminstone överväga alternativet att även införa en särskild bestämmelse som klargör att det i sådana rutiner för interna larm som avses i lagen är tillåtet att behandla personuppgifter om lagöverträdelser i större omfattning än vad som tillåts enligt Datainspektionens föreskrifter. För en sådan reglering talar att det blir betydligt enklare för alla de verksamheter som är skyldiga att inrätta särskilda rapporteringsordningar att uppfylla den skyldigheten. Mot en sådan reglering talar i viss mån hänsyn till den personliga integriteten. Såvida lämpliga och specifika skyddsåtgärder finns i lag är en sådan reglering emellertid helt i enlighet med Dataskyddsdirektivet. Sådana skyddsåtgärder borde kunna utformas på en rad olika sätt, i synnerhet i det fall Datainspektionen skulle ansvara för tillsynen av att skyldigheten att inrätta interna rapporteringsordningar uppfylls. Att i detalj diskutera utformningen av sådana skyddsåtgärder faller emellertid utanför förevarande uppsats ramar.

### **8.3 Hur utformas på bästa sätt en lagstiftning om visselblåsning? Sammanfattande slutsatser**

Det enda som återstår är några slutsatser avseende hur jag menar att en lagstiftning om visselblåsning utformas på bästa sätt. Det följande är i stor mån en sammanfattad version av kapitel 8.2 där slutsatserna föregås av längre diskussioner och motiverade avvägningar.

En första slutsats är att ny lagstiftning om visselblåsning är välmotiverad och nödvändig. Det skydd som finns idag är fragmenterat och svårtillämpat för den enskilda, skyddets utsträckning skiljer sig i allt för stor grad mellan offentlig och privat sektor och det saknas ett reellt skydd för mindre ingripande repressalier under pågående anställning inom det privata. Jag menar att SOU 2014:31 kan läggas till grund för ny lagstiftning under förutsättning att vissa modifikationer görs. Avseende kvalifikationskravet på allvarliga missförhållanden föreslår jag att det slopas vid interna larm. Det ligger i allas intresse att allvarliga missförhållanden kommer fram och hanteras. För att främja en kultur där den som får kunskap om oegentligheter inom en verksamhet väljer att slå larm är en tydlig lagstiftning en mycket viktig utgångspunkt. Under alla omständigheter menar jag att den aktuella bestämmelsen bör omformuleras. Det främjar inte lagens syfte att en arbetstagare ska förväntas veta, eller ta reda på vad som avses med "förhållanden som skäligen kan misstänkas avse brott, på vilket fängelse kan följa, eller därmed jämförliga förhållanden". De missförhållanden som avses bör kunna räknas upp eller åtminstone tydligt

exemplifieras i lagtexten. Däremot menar jag att det vore lämpligt att kravet på att en visselblåsare ska ha fog för sina misstankar utsträcks till att gälla även vid interna, och inte bara externa larm. En sådan ordning är positiv ur ett arbetsgivarperspektiv och ger ett i någon mån stärkt skydd för företagshemligheter. Jag menar att de föreslagna grupperingarna i interna och externa larm borde tas bort och att lagen istället borde reglera fyra olika typer av larm; interna larm till arbetsgivare eller genom interna rapporteringsordningar, larm till arbetstagarorganisation, larm till behörig myndighet samt externt larm genom offentliggörande. Avseende larm till arbetstagarorganisation förslår jag att kravet på att organisationen ska vara bunden av kollektivavtal med arbetsgivaren tas bort. Jag föreslår vidare ett annat tillämpningsområde än det i betänkandet föreslagna. Lämpligt vore enligt min mening även inhyrd personal samt eventuellt uppdragstagare och konsulter ska kunna åtnjuta stärkt skydd enligt lagen.

Gällande skydd för visselblåsares identitet menar jag att den tystnadsplikt som föreslås gälla inom privat sektor är välavvägd. Emellertid föreslår jag att tystnadsplikten utsträcks till att gälla även inom offentlig sektor. Den föreslagna regeln i OSL som sekretessbelägger en visselblåsares identitet uppfyller ett visst syfte men är inte tillräcklig då sekretessen i regel inte gäller inom visselblåsarens verksamhet. Jag menar vidare att den föreslagna bestämmelsen i OSL bör modifieras på så sätt att även den utpekade personens uppgifter sekretessbeläggs.

Jag delar utredningens bedömning avseende att det även ska införas en regel som ålägger verksamheter att inrätta interna rapporteringsordningar för larm om (allvarliga) missförhållanden. Emellertid måste bestämmelsen enligt min mening utformas på ett tydligare sätt än vad som föreslås i betänkandet. Jag föreslår att inspiration hämtas från motsvarande regel i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Arbetsgivare borde åläggas att inrätta *ändamålsenliga* rutiner för interna larm. Skyldigheten bör vara proportionerlig och den bör kunna anpassas efter verksamhetens storlek och beskaffenhet. Med en sådan bestämmelse undviks den svåra riskbedömning som enligt min mening i för stor utsträckning fokuserar på verksamhetens beskaffenhet och som i för stor grad riskerar att medföra att en oseriös arbetsgivare även gör en oseriös och felaktig bedömning. Regeln bör läggas i en egen lag för vilken Datainspektionen bör vara tillsynsmyndighet. Mycket viktigt är även att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet tydligt framgår att de interna rapporteringsordningarna inte på något sätt syftar till att ersätta grundlagsstadgad yttrande- och meddelarfrihet.

Efterlevnaden av ny lagstiftning om visselblåsning kompliceras något av de begränsningar som följer av personuppgiftslagen. Ett alternativ vore att även införa en särskild bestämmelse som klargör att det i sådana rutiner för interna larm som avses i lagen är tillåtet att behandla personuppgifter om lagöverträdelse i större omfattning än vad som tillåts enligt Datainspektionens föreskrifter. Den viktiga skyddsaspekten avseende personlig integritet skulle givetvis behöva beaktas på annat sätt. Emellertid är det enligt min mening motiverat att åtminstone överväga frågan, vilken ännu inte synes ha varit uppe för diskussion.



# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Sverige

#### *Grundlagar*

Tryckfrihetsförordning (1949:105)

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform

Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)

#### *Lagar*

Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Lag (1982:80) om anställningsskydd

Lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Personuppgiftslagen (1998:204)

Socialtjänstlagen (2001:453)

Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Lag (2007:528) om värdepappersmarknaden

Diskrimineringslagen (2008:567)

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Patientsäkerhetslagen (2010:659)

#### *Förordningar*

Personuppgiftsförordningen (1998:1191)

Regeringens förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen

#### *Propositioner*

Prop. 1975/76:204 om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten

Prop. 1997/98:44 Personuppgiftslagen

Prop. 2013/14:228 Förstärkta kapitaltäckningsregler

### *Statens offentliga utredningar*

SOU 2013:65 Förstärkta kapitaltäckningsregler

SOU 2013:79 Stärkt skydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet

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

### *Kommittédirektiv*

Dir. 2013:16 Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm

### *Riksdagens ombudsmän*

JO:s beslut Dnr 2242-2014

### *Riksrevisionens rapporter*

RiR 2013:2 Statliga myndigheters skydd mot korruption

## **Internationellt**

### *Utländska lagar*

#### *Storbritannien*

Public Interest Disclosure Act 1998

Enterprise and Regulatory Reform Act 2013

#### *USA*

Whistleblower Protection Act 1978

Sarbanes-Oxley Act 2002

Dodd Frank Act 2010

#### *Norge*

Lov-2005-06-17-62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.

### *Europeiska unionen*

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om

behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG

### *Europarådet*

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers

### **Lagrådets yttrande**

Yttrande över förslag till stärkta kapitaltäckningsregler, 2014-04-24

### **Remissyttranden över betänkandet SOU 2014:31, dnr A2014/2170/ARM**

Advokatsamfundet, 2014-10-30

Akademikerförbundet SSR, 2014-10-23

Arbetsgivarförbundet KFO, 2014-10-30

Arbetsgivarverket, 2014-10-28

Arbetsmiljöverket, 2014-10-22

Datainspektionen, 2014-10-28

Diskrimineringsombudsmannen, 2014-10-29

Föreningen Svenskt Näringsliv, 2014-10-31

Företagarna, 2014-10-31

Jusek, 2014-10-21

Landsorganisationen i Sverige, 2014-10-20

Riksdagens ombudman, 2014-10-29

Sveriges Akademikers Centralorganisation, 2014-10-27

Statskontoret, 2014-10-21

Sveriges kommuner och landsting, 2014-10-17

Sveriges läkarförbund, 2014-10-28

Tjänstemännens centralorganisation, 2014-10-24

Transparency International Sverige, 2014-10-30

Vårdförbundet, 2014-10-24

## **Datainspektionens föreskrifter**

DIFS 2010:1, Föreskrifter om ändring av Datainspektionens föreskrifter (DIFS 1998:3) om undantag från förbudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser m.m.

## **Litteratur**

Axberger, Hans-Gunnar: *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2 uppl., Stockholm 2014

Bryman, Alan: *Samhällsvetenskapliga metoder*, 2 uppl., Malmö 2011

Bowers, John, m.fl.: *Whistleblowing: law and Practice*, 2 uppl., Oxford 2012

Bylund, Bo, m.fl.: *Anställningsskyddslagen: med kommentar*, 11 uppl., Stockholm 2011

Danelius, Hans: *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 4 uppl., Vällingby 2012

Fahlbeck, Reinhold: *Lagen om skydd för företagshemligheter: en kommentar och rättsöversikter*, 3 uppl., Stockholm 2013

Fransson, Susanne: *Yttrandefrihet och whistleblowing: om gränserna för anställdas kritikrätt*, 1 uppl., Stockholm 2013

Källström, Kent och Malmberg, Jonas: *Anställningsförhållandet: inledning till den individuella arbetsrätten*, 3 uppl., Uppsala 2013

Larsson, Per: *Whistleblowing: förutsättningar och skydd för dem som slår larm om korruption och andra oegentligheter*, Transparency International Sverige, Rapport no.1, Stockholm 2012

Sandgren, Claes: *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, 2 uppl., Stockholm 2007

Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt: *Grundlagskyddad yttrandefrihet*, 15 uppl., Lund 2013

Watt Boolsen, Merete: *Kvalitativa analyser: forskningsprocess, människa, samhälle*, 1 uppl., Malmö 2007

Öman, Sören och Lindblom, Hans-Olof: *Personuppgiftslagen: en kommentar*, 4 uppl., Stockholm 2011

## **Elektroniska källor**

Arntzen de Besche, *Rapport til Arbejdsdepartementet, Evaluering av varslingsreglene*, 2013, hämtad från

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/rapporter/rapport\\_arntzen\\_de\\_besche.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/rapporter/rapport_arntzen_de_besche.pdf), 2015-05-17

Datainspektionen: *Vägledning för bolag: Ansvar för personuppgifter som hanteras i system för whistleblowing*, 2010, hämtad från <http://www.datainspektionen.se/Documents/vagledning-whistleblowing.pdf>, 2015-05-17

Fafo, *Evaluering av varslerbestemmelsene*, Fafo-rapport 2014:05, hämtad från <http://www.fafo.no/images/pub/2014/20352.pdf>, 2015-05-17

Heuman, Sigurd, kommentar till 2 kap. 7 § TF (1949:105), hämtad från [http://juridik.karnovgroup.se.ludwig.lub.lu.se/document/527360/ele/SFS1949-0105\\_K2\\_P7?versid=146-1-2005](http://juridik.karnovgroup.se.ludwig.lub.lu.se/document/527360/ele/SFS1949-0105_K2_P7?versid=146-1-2005), 2015-05-17

KPMG Forensic, *Profile of a Fraudster Survey*, 2007, hämtad från [http://www.kpmg.com/PL/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Profile\\_of\\_a\\_Fraudster.pdf](http://www.kpmg.com/PL/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Profile_of_a_Fraudster.pdf), 2015-05-17

KPMG Forensic och advokatfirman Delphi, *Codes of Conduct in the Swedish Business Sector*, 2011, hämtad från [https://www.kpmg.com/SE/sv/kunskap-utbildning/nyheter/publikationer/Publikationer-2011/Documents/Codes\\_of\\_conduct.pdf](https://www.kpmg.com/SE/sv/kunskap-utbildning/nyheter/publikationer/Publikationer-2011/Documents/Codes_of_conduct.pdf), 2015-05-17

Nils Funcke: <http://www.nilsfuncke.se/>, uppslagsdatum 2015-05-17

Public Concern at Work: *Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*, 2013, hämtad från <http://www.pcaw.org.uk/files/WBC%20Report%20Final.pdf>, 2015-05-17

Reimers, Elisabet, kommentar till 2 kap. 4 § OSL (2009:400), hämtad från [http://juridik.karnovgroup.se.ludwig.lub.lu.se/document/882390/ele/SFS2009-0400\\_K2\\_P4?versid=146-1-2005](http://juridik.karnovgroup.se.ludwig.lub.lu.se/document/882390/ele/SFS2009-0400_K2_P4?versid=146-1-2005), 2015-05-17

Transparency International: <https://www.transparency.org/>, uppslagsdatum 2015-05-17

Transparency International Sverige: <http://www.transparency-se.org/>, uppslagsdatum 2015-05-17

## Övrigt

Telefonsamtal med Naiti del Sante, jurist vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2015-05-25

# Rättsfallsförteckning

## **Europakommissionen**

Stedman v. United Kingdom, dom den 9 april 1997 i mål nr 29107/95

## **Europadomstolen**

Vogt v. Germany, dom den 6 september 1995 i mål nr 17851/91

Fressoz and Roire v. France, dom den 21 januari 1999 i mål 29183/95

Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway, dom den 20 maj 1999 i mål nr 21980/93

Guja v. Moldova, dom den 12 februari 2008 i mål nr 14277/04

Fuentes Bobo v. Spain, dom den 29 februari 2000 i mål nr 39293/98

Heinisch v. Germany, dom den 21 juli 2011 i mål nr 28274/08

Sánchez and others v. Spain, dom den 12 september 2011 i mål nr 8955/06, 28957/06, 28959/06 och 28964/06

Vallianatos and others v. Greece, dom den 22 april 2013 i mål nr 29381/09 och 32684/09

## **Arbetsdomstolen**

AD 1967 nr. 26

AD 1984 nr. 80

AD 1989 nr. 34

AD 2003 nr. 51

AD 2005 nr. 124

AD 2006 nr. 103

# Bilaga A

## Frågeunderlag undersökning visselblåsning

1. Har X någon typ av visselblåsarsystem?
2. Om nej:  
Varför inte?
2. Om ja:  
Vilken typ av system? Internt/ externt?
3. Om internt:  
Förklara hur systemet ser ut? Vilken typ av kanal har upprättats? (*Ex. en mailadress, telefonnummer, etc?*)  
Vem hanterar inkomna larm och hur sköts den praktiska utredningen?
3. Om externt:  
Förklara hur systemet ser ut? Vilken typ av extern kanal nyttjas? (*Ex. ett företag som speciellt tillhandahåller visselblåsartjänst, advokatbyrå, etc?*)  
Vem hanterar inkomna larm och hur sköts den praktiska utredningen?
4. Förhållandet till PuL  
Hur ser företagets policy gällande visselblåsning ut? Finns tydliga regler gällande *vilka missförhållanden* som ett larm får innehålla samt *vilka personer* larmet får vara riktat mot?  
Varför har X valt den avgränsningen?
5. Vem kan larma? Anställda (konsulter, behovsanställda, kunder, leverantörer?)  
Varför har X valt den avgränsningen?  
  
Lagförslaget om ett *stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden* gäller endast anställda, dvs inte bemanningsanställda, konsulter etc. Uppfattar N.N att detta är ett lämpligt sätt att utforma ett stärkt lagskydd?
6. Är anmälningarna enligt X system anonyma eller ej? Tillförsäkras en anställd som visslar anonymitet? Om svaret är ja, *anonymitet gentemot vilka?*
7. Har fackliga organisationer någon roll i hanteringen av larm om allvarliga missförhållanden?
8. Förekommer det att ett larm som leder till att ett allvarligt missförhållande avslöjas eller åtgärdas kan medföra belöning?
9. Hur upplever N.N att visselblåsarsystemet har fungerat?  
Har det inkommit några anmälningar? Om ja, kan N.N säga vilken typ av larm?

Avseende offentlig sektor:

10. Har X tagit hänsyn till att visselblåsarsystemet inte får inkränka på den lagstadgade yttrande- och meddelarfriheten? På vilket sätt?



