

# Ny visseblåsarlag

- Utökat skydd vid rapportering om missförhållanden

Miranda Bodiroza

Kandidatuppsats i HARH16

Arbetsrätt

HT2021

Handledare:

Annamaria Westregård



**LUNDS UNIVERSITET**  
Ekonomihögskolan

## Innehållsförteckning

<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>5</b>
1.1 BAKGRUND .....	5
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING .....	6
1.3 AVGRÄNSNINGAR .....	7
1.4 METOD OCH MATERIAL .....	8
1.4.1 Forskningsläge .....	10
1.5 DISPOSITION .....	10
<b>2. GÄLLANDE RÄTT</b> .....	<b>11</b>
2.1 GRUNDLAGSSKYDDAD YTTRANDE– OCH MEDDELARFRIHET .....	11
2.2 LOJALITETS– OCH TYSTNADSPLIK TEN RESPEKTIVE KRITIKRÄTTEN .....	11
2.3 VI SSELBLÅSARLAGEN .....	12
2.3.1 Bakgrunden till lagen .....	12
2.3.2 Repressalieskyddet vid rapportering av allvarliga missförhållanden .....	12
2.3.3 Missförhållanden som föranleder fängelsestraff .....	13
2.3.4. Andra allvarliga missförhållanden jämförbara med brott .....	14
2.3.5 Förutsättningar för att larma direkt externt .....	14
2.4 SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER .....	15
<b>3. INTERNATIONELLA ÅTAGANDEN OM SKYDD FÖR VI SSELBLÅSARE</b> .....	<b>16</b>
3.1 EUROPARÅDET OCH EUROPAKONVENTIONEN .....	16
3.1.2 Europarådets rekommendation för visselblåsare .....	16
3.2 EUROPADOMSTOLENS PRAXIS - ARBETSTAGARENS KRITIKRÄTT .....	17
3.3 ILO – KONVENTION NR 158 .....	19
<b>4. VI SSELBLÅSARDIREKTIVET</b> .....	<b>19</b>
4.1 DIREKTIVETS MOTIV OCH SYFTE .....	19
4.1.2 Allmänintresset .....	20
4.1.3 Rapporteringsordningen .....	21
<b>5. NY LAG OM SKYDD FÖR PERSONER SOM RAPPORTERAR OM MI S SFÖRHÅLLANDEN</b> .....	<b>21</b>
5.1 MOTIVEN TILL DEN NYA LAGSTIFTNINGEN .....	21
5.1.1 Allmänintresset i missförhållandet .....	22
5.1.2 Rapporteringsordningen .....	23
5.3 SYN PUNKTER FRÅN REMISSINSTANSER .....	24
5.3.1 Arbetsgiversidan – Svenskt Näringsliv och Arbetsgivarverket .....	24
5.3.2 Arbetstagarsidan – LO och TCO .....	25
5.3.3 Arbetsdomstolen .....	27
5.4 DEN NYA LAGEN I FÖRHÅLLANDE TILL VI SSELBLÅSARDIREKTIVET .....	27
5.5 SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER .....	28
<b>6. ANALYS</b> .....	<b>29</b>
6.1 MI S SFÖRHÅLLANDEN SOM RÖR ALLMÄNINTRESSET .....	30
6.2 RAPPORTERINGSORDNINGEN – MÖJLIGHETEN TILL DIREKT EXTERN RAPPORTERING .....	31
6.3 SLUTORD .....	33
<b>KÄLLFÖRTECKNING</b> .....	<b>36</b>

## Förkortningar

AD Arbetsdomstolen

EU Europeiska unionen

FEUF Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

FN Förenta Nationerna

ILO International Labour Organization

LO Landsorganisationen i Sverige

Prop Proposition

RF Regeringsformen

TCO Tjänstemännens centralorganisation

TF Tryckfrihetsgrundlagen

YGL Yttrandefrihetsgrundlagen

## Sammanfattning

I maj 2019 antog regeringen EU:s direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, även kallat visselblåsardirektivet. Det konstaterades att den befintliga lagstiftningen, lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, inte levde upp till de minimikrav som fanns i direktivet. Därav fattade regeringen beslut om att genomföra en ny lag för visselblåsare. Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden är den nya lagstiftningen som träder i kraft den 17 december 2021 och ersätter den tidigare visselblåsarlagen.

I förhållande till direktivets krav förmildras kravet på vilka missförhållanden som omfattas. Missförhållandena ska endast omfattas av ett allmänintresse och behöver inte längre vara allvarliga. Vidare förändras rapporteringsordningen och kravet på intern rapportering i första hand tas bort. Lagen har mött en del kritik främst från remissinstanser dels vad gäller förändringarna, dels lagens komplexitet. Uppsatsen ämnar utreda hur de förändrade kraven i den nya lagen kan påverka rapporteringsförfarandet.

Slutsatser som nås i uppsatsen är dels att avsaknaden av definition om vad som omfattas av allmänintresset kan skapa avhållsamhet från att rapportera, dels riskera att missförhållanden av väldigt mild karaktär kommer till allmänhetens kännedom. Det är välkommet att det möjliggörs för arbetstagare att rapportera direkt externt. En kombination av problematiken kan leda till fler tvister i Arbetsdomstolen, samtidigt som lagens utformning gör den svårbegriplig och i stället kan få en motsatt effekt.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Begreppet visseblåsning kommer från engelskans whistleblower och användes för första gången i Amerika på 1970-talet. Begreppet är ett uttryck för en person som slår larm om missförhållanden. I svensk rätt finns det inget ord som korrekt kan ersätta begreppets hela betydelse. Det går däremot att utläsa ur bland annat förarbeten att ordet visseblåsare används i dessa sammanhang. Bland annat beskrivs det i betänkandet som en arbetstagare som slår larm om missförhållanden. Med missförhållanden avses exempelvis bristfälliga förhållanden, fråga om brottslighet eller något som kan innebära fara för liv, hälsa eller skada för allmänintresset.<sup>1</sup> I Europarådets rekommendation om skydd för visseblåsare återfinns rådets definition av begreppet. Det definieras på följande sätt:<sup>2</sup>

“whistleblower” means any person who reports or discloses information on a threat or harm to the public interest in the context of their work-based relationship, whether it be in the public or private sector.”

Whistleblowing ger möjlighet till att föra fram både intern och extern kritikrätt.<sup>3</sup> Interna larm innebär att en arbetstagare vänder sig till antingen arbetsgivaren eller någon som företräder denna och rapporterar om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.<sup>4</sup> Motsatsen är ett externt larm vilket innebär att en arbetstagare vänder sig till antingen en myndighet eller själv väljer att offentliggöra uppgifter för att rapportera om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.<sup>5</sup> I Sverige fanns det innan 2016 ingen särskild lag om skydd för visseblåsare. När arbetstagare slog larm tillämpades olika rättsregler inom olika rättsområden vilket gjorde det komplicerat.<sup>6</sup> Därför valde man att år 2016 införa visseblåsarlagen som avsåg att ge ett skydd för arbetstagare som rapporterade om allvarliga missförhållanden som trädde i kraft i januari 2017.<sup>7</sup> På grund av att flera länder saknade en omfattande lagstiftning om skydd för

---

<sup>1</sup> Se SOU 2014:31, s. 51 ff.

<sup>2</sup> Recommendation CM/Rec (2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, s. 6.

<sup>3</sup> Fransson (2013), s. 30 f.

<sup>4</sup> SOU 2014:31, s. 26.

<sup>5</sup> Ibid, s. 24.

<sup>6</sup> Ibid, s. 21.

<sup>7</sup> Lag (2016:249) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

visselblåsare antog EU visselblåsardirektivet år 2019.<sup>8</sup> Regeringen ansåg att den aktuella visselblåsarlagen inte uppfyllde kraven i direktivet och beslutade i maj samma år att genomföra en utredning om hur Europaparlamentets direktiv skulle genomföras i svensk rätt.<sup>9</sup> Den nya visselblåsarlagen träder i kraft den 17 december 2021 och ersätter därmed den tidigare. Då genomförs nya krav på rapporteringskanaler, men även kravet på att missförhållanden ska vara allvarliga tas bort. Det ska i stället vara missförhållanden som rör allmänintresset.<sup>10</sup> I relation till tidigare visselblåsarlag innebär den nya lagstiftningen en genomgripande förändring av rapporteringsförfarandet. Många av remissinstanserna ställer sig kritiska till delar av lagförslaget. Samtliga instanser menar på att den nya lagen är mycket komplex och svårläst, men framför allt riktar arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv mycket kritik mot genomförandet av rapporteringskanaler.<sup>11</sup>

## 1.2 Syfte och Frågeställning

Syftet med denna uppsats är att studera hur den nya lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden förändrar rapporteringsförfarandet för arbetstagarna. Analysen kommer grunda sig på två frågeställningar som ämnar undersöka huruvida rekvisitet att ett allmänintresse måste föreligga påverkar rapporteringsförfarandet. Vidare kommer även den nya rapporteringsordningens påverkan analyseras. Fokus hamnar huvudsakligen på att kravet på intern rapportering i första hand tas bort och direkt extern rapportering blir möjlig. Båda frågorna kommer jämföras med tidigare lagstiftning som ersätts av den nya för att kunna genomföra en tydligare redogörelse av förändringen. Lagen är omnämnd som den nya visselblåsarlagen och har implementerats i svensk rätt utifrån EU:s direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten.<sup>12</sup> En redogörelse om hur regleringen förhåller sig till direktivet kommer också att göras.

- Hur kommer det nya rekvisitet “missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram” i jämförelse med tidigare krav på att missförhållande ska vara allvarliga förändra rättsläget vid rapporteringsförfarandet?

---

<sup>8</sup> Resolution 1729(2010) och Recommendation 1916 (2010)

<sup>9</sup> SOU 2020:38, s. 3.

<sup>10</sup> Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

<sup>11</sup> Se Svenskt Näringsliv, remissyttrande avseende SOU 2020: 38, s. 2.

<sup>12</sup> Benämns vidare som visselblåsardirektivet

- Hur påverkas rapporteringsförfarandet när kravet på intern rapportering i första hand tas bort genom införandet av den nya rapporteringsordningen?

### 1.3 Avgränsningar

Uppsatsens ämne berör en omfattande förändring av gällande lagstiftning för visselblåsare och är därför avgränsad till att endast studera införandet av rekvisitet allmänintresset i missförhållandena och förändringen av rapporteringsordningen i den nya lagstiftningen. Eftersom den nya lagen har implementerats i förhållande till visselblåsardirektivet kommer delarna av regleringen som berör uppsatsens frågeställningar att beaktas. Endast praxis från Europadomstolen kommer vara av värde för tolkning av begreppet allmänintresse, men också arbetstagarens kritikrätt. Det finns i nuläget ingen praxis från Arbetsdomstolen som berör gällande visselblåsarlagstiftning och det kommer av den anledningen inte vara möjligt att göra en djupare analys av det. Äldre domstolspraxis kan dock nämnas vid tolkning av tidigare reglering. Uppsatsen kommer främst beröra möjligheten till direkt extern rapportering vid redogörelse av den nya rapporteringsordningen. Införandet av interna rapporteringskanaler kommer inte analyseras till samma utsträckning. Vidare kommer inte heller en analys föras i förhållande till alla personkretsar som omfattas av den nya lagstiftningen. Uppsatsen ämnar utreda påverkan på personkretsen arbetstagare, men även konsekvenser för arbetsgivaren kommer att nämnas. Lagen om företagshemligheter, som också är nära sammanhängande med visselblåsarlagen, kommer att nämnas vid tolkning av begreppet allmänintresset. Med hänsyn till tid – och utrymmesskäl kommer annan relevant arbetsrättslig lagstiftning för visselblåsare inte vidare studeras i denna uppsats trots att dessa kan vara av intresse för ämnet. På grund av att den nya lagstiftningen träder i kraft i nära samband med inlämningsdatumet för denna uppsats kommer det inte heller att vara möjligt att studera hur lagen tillämpas praktiskt. En större del av uppsatsen innehåller även en redogörelse av remissinstansernas synpunkter på det nya lagförslaget. Det kommer endast vara av relevans för uppsatsens frågeställningar att beröra kritiken som har anknytning till begreppet allmänintresset och rapporteringsordningen. Instanserna som valts motiveras av deras täckning på arbetsmarknaden avseende arbetsgivar – och arbetstagarorganisationer. Även Arbetsdomstolens synpunkter är av värde för deras kunnskap inom området.

## 1.4 Metod och material

Uppsatsens rättsliga utredning baseras inledningsvis på den rättsdogmatiska metoden. Den åsyftar att använda traditionella rättskällor, såsom förarbeten och lagstiftning men även rättspraxis och doktrin. Dessa rättskällor kommer att användas i uppsatsens deskriptiva avsnitt för att fastställa gällande rätt, *lex lata*, för visselblåsare.<sup>13</sup> Vid tolkning av det direktiv från EU som ligger till grund för den nya lagstiftningen kommer en EU-rättslig metod vara lämplig. EU-rätten följer av en företrädesprincip som innebär företräde före nationell rätt hos medlemsländerna. Detta gäller oavsett vilken nivå den EU-rättsliga regeln har hierarkiskt inom det unionsrättsliga systemet.<sup>14</sup> För uppsatsen analytiska avsnitt används den rättsanalytiska metoden. Denna metod möjliggör ett friare tillvägagångssätt vid en analys av rättsläget. Den används eftersom uppsatsen inte endast ämnar fastställa den gällande rätten, utan också analysera rättsläget vid införandet av ny lagstiftning. Vid användning av den rättsanalytiska metoden kan fastställande av gällande rätt ingå som ett led i arbetet för att sedan kunna göra en mångfacetterad analys utifrån materialet.<sup>15</sup> Eftersom uppsatsen även avser att analysera ny lagstiftning som är baserad på ett EU-direktiv kommer materialet granskas utifrån ett kritiskt perspektiv men också ett rättsutvecklingsperspektiv.<sup>16</sup>

Uppsatsen är baserad på två metoder som faller in under den rättsvetenskapliga metoden. Urval av material är därför ett viktigt moment under arbetet. Det bör dock poängteras att på grund av ämnets aktualitet, men också att tidigare visselblåsarlag nyligen infördes, är materialet relativt sparsamt i relation till uppsatsens frågeställningar. Granskningen av den nya lagstiftningen kompletteras därför genom fastställande av gällande rätt.<sup>17</sup> Det bör dock belysas att tidigare visselblåsarlag ersätts av den nya visselblåsarlagen 17 december 2021. Det är därför inte gällande rätt vid inlämningsdatumet för denna uppsats. Den kommer vidare i uppsatsen beskrivas som tidigare lagstiftning.

Vid fastställande av tidigare visselblåsarlag har relevanta förarbeten, såsom propositioner och utredningsbetänkanden beaktats. Även en redogörelse av grundlagsskyddet redovisas för att beskriva den grundläggande kritikrätten.<sup>18</sup> Förarbetena är av stor betydelse för

---

<sup>13</sup> Kleineman (2018), s. 21. Se även Sandgren (2021), s. 52.

<sup>14</sup> Hettne och Eriksson (2011), s. 173 f.

<sup>15</sup> Sandgren (2021), s. 53 ff.

<sup>16</sup> Ibid, s. 79. Se även s. 79 f.

<sup>17</sup> Ibid, s. 37 ff.

<sup>18</sup> Framför allt SOU 2014:31 och Prop. 2015/16:128.



frågeställningarna, specifikt vad gäller motiven till lagrummen som berörs i uppsatsen. Doktrin och annan juridisk litteratur har även varit av värde för redogörelse av visseblåsares ställning innan visseblåsarlagen infördes. Författarnas ställning i frågorna har beaktats under arbetet men har varit vägledande under författandet av uppsatsen. Tidigare visseblåsarlag har inte varit föremål för någon rättsprocess. Därför kommer inte några rättsfall beaktas eftersom det inte tillför något värde för frågeställningarna som ska analyseras.

För att kunna genomföra en gedigen tolkning av visseblåsarledirektivet och få en förståelse om den nya lagstiftningen har EU-rättsliga rättskällor använts. Rättskällorna inom EU-rätten förhåller sig hierarkiskt till varandra. Primärrätten, bindande sekundärrätt, internationella avtal och allmänna rättsprinciper är bindande rättskällor. Även rättspraxis från EU-domstolen är bindande. EU-direktiven som utformas med stöd av fördrag anges som sekundärrätt och är bindande enligt 288 FEUF.<sup>19</sup> För att uppfylla syftet med uppsatsen kommer därför *Visseblåsarledirektiv (2019/1936)* och *Förslag till direktiv (2018/0106 (COD))* tillföra värdefullt material. Vidare kommer även praxis från EU-domstolen som rör arbetstagarens yttrandefrihet och kritikrätt i förhållande till arbetsgivaren också beaktas.

Vid genomgången av den kommande lagstiftningen har likväl där förarbeten i form av utredningsbetänkanden och propositioner varit av stor betydelse för förståelsen av motiven, syftet och genomförandet av visseblåsarledirektivet.<sup>20</sup> Remissinstansernas synpunkter har även tillägnats en stor del av detta avsnitt eftersom de utgör grunden för problematiseringen i uppsatsens frågeställningar. Även om remissyttrandena från parterna inte är traditionellt accepterade rättskällor bör det poängteras att deras synpunkter ändå är värdefulla eftersom de till stor del berörs av lagstiftningen. Synpunkter från andra jurister som är kunniga inom området har också varit av värde för att möjliggöra en objektiv och nyanserad redogörelse, även om objektivitet inte är helt genomförbart.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Hettne och Eriksson (2011), s. 40 ff.

<sup>20</sup> Framför allt SOU 2020:38 och Prop. 2020/21:193

<sup>21</sup> Sandgren (2021), s. 80 f.

### **1.4.1 Forskningsläge**

Ett omfattande skydd för visselblåsare infördes 2017 i svensk rätt. Av den anledningen är materialet, såsom avhandlingar och doktrin, sparsamt vad gäller visselblåsarlagstiftningen. Däremot har visselblåsares ställning i svensk rätt innan visselblåsarlagen infördes redogjorts för i en avhandling av Per Larsson, som även var huvudsekreterare för utredningen av den nya lagstiftningen. Även Susanne Fransson har behandlat visselblåsning och anställdas kritikrätt. Eftersom det i nuläget inte finns mycket skrivet om den nya visselblåsarlagen åsyftar denna uppsats att tillföra en ny infallsvinkel om hur den kan påverka rapporteringsförfarandet.

### **1.5 Disposition**

Denna uppsats är uppdelad i sex kapitel. Det sker sammanfattande reflektioner under några kapitel för att läsaren på ett enkelt sätt kan bilda sig en uppfattning och följa med i den rättsliga utredningen. Eftersom uppsatsen åsyftar att göra en studie mellan gällande rätt och den nya lagstiftningen som träder i kraft inleds den andra kapitlet med en redogörelse för gällande svensk rätt och tidigare visselblåsarlag. Där presenteras först arbetstagarens skydd i grundlagen för att sedan övergå till en presentation om ställningen i tidigare visselblåsarlagen. Det görs för att underlätta förståelsen för den nya lagstiftningens utmaningar. I det tredje kapitlet återges en redogörelse av Sveriges internationella åtaganden vad avser skydd för visselblåsare och arbetstagarens kritikrätt. För att läsaren ska få en tydlig bild av det internationella planet leder det tredje kapitlet in på uppsatsens fjärde kapitel som behandlar visselblåsarlagdirektivet. Detta kapitel tar upp de väsentliga delarna i direktivet som diskuteras i förhållande till uppsatsens frågeställningar. I kapitel fem återges den nya lagstiftningens utformning i förhållande till kraven som tas upp i direktivet, men också synpunkter från remissinstanserna för att ge en tydlig bild av utmaningarna. Uppsatsen avslutas med det sjätte kapitlet där en analys görs utifrån det material som framkommit under den rättsliga utredningen och en undersökning av utmaningarna i relation till uppsatsens frågeställningar.

## 2. Gällande rätt

### 2.1 Grundlagsskyddad yttrande- och meddelarfrihet

I Sverige återfinns stöd för yttrandefriheten i RF (1974:152). I enlighet med 1 kap. 1 § RF återges den som att ”Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt”. Vidare i 2 kap. 1 § 1 p. RF är individen gentemot det allmänna garanterad yttrandefrihet i ” tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor”. Vidare 2 kap. 2 § 2 p. RF garanteras även individens rätt till informationsfrihet. Yttrandefriheten regleras i ytterligare två grundlagar.

Tryckfrihetsförordningen (TF) reglerar rätten att yttra sig i skrift, Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) reglerar rätten att yttra sig i grundlagsskyddade medier.<sup>22</sup> Dessa grundlagar ger även ett meddelarskydd som avser meddelarfrihet, anskaffarfrihet, anonymitet, efterforskningsförbud och förbud mot repressalier.<sup>23</sup>

Avseende grundlagsskyddet för yttrandefrihet kan arbetstagare hindras genom olika begränsningar. Exempelvis om en arbetstagare blir dömd för förtal mot en kollega eller vid uppsägning av anställningsavtal.<sup>24</sup> Det grundlagsstadgade skyddet skiljer sig även åt för arbetstagare beroende av om det är en offentlig eller privat arbetsgivare. Skyddet i grundlagarna avser förhållandet mellan den enskilda mot det allmänna. Det omfattar inte omständigheter i privaträttsliga förhållanden.<sup>25</sup> En privat arbetsgivare är emellertid obehindrad av grundlagarna att genomföra efterforskning av vem som lämnat eller författat uppgifter till media.<sup>26</sup>

### 2.2 Lojalitets- och tystnadsplikten respektive kritikrätten

Arbetstagarens lojalitetsplikt finns inte reglerad i svensk arbetsrättslig lagstiftning. Den anses vara en del av anställningsavtalet. Det har konstaterats vara arbetstagarens skyldighet att undvika situationer som kan föranleda plikt-kollision med arbetsgivarens intressen.

Arbetsgivarens intressen ska prioriteras framför arbetstagarens för att undvika skada för

---

<sup>22</sup> Fransson (2013), s. 60.

<sup>23</sup> SOU 2014: 31, 65.

<sup>24</sup> Larsson (2015), s. 88.

<sup>25</sup> SOU 2014: 31, s. 63.

<sup>26</sup> Ibid, s.70.

arbetsgivaren.<sup>27</sup> Anställningsavtalet innebär en samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare som vilar på förtroende och hänsyn till varandra.<sup>28</sup> Lunning hänvisar till ett uttalande i rättsfallet AD 2006: 103 som konstaterar att arbetstagaren, trots lojalitetsplikten, har rätt att framställa en viss kritik mot sin arbetsgivare. Bedömningen utgår från arbetstagarens nivå av förtroendeställning på arbetsplatsen, men också huruvida uttalandena kan anses vara saklig kritik och inte framställas som hot.<sup>29</sup> Arbetsdomstolen har däremot tidigt konstaterat att arbetstagarens rätt att kritisera en arbetsgivares agerande är förhållandevis utbredd. Det anses vara av vikt för att fortsatt kunna upprätthålla tillfredsställande arbetsförhållanden.<sup>30</sup> Utöver den lojalitetsplikt som föreligger i anställningsavtalet anses även tystnadsplikten ingå. Den innebär, likt lojalitetsplikten, att ingen av parterna i anställningsavtalet får orsaka skada för motparten. Arbetstagaren kan ha en skyldighet att hemlighålla vissa uppgifter.<sup>31</sup>

## **2.3 Visselblåsarlagen**

### **2.3.1 Bakgrunden till lagen**

På grund av avsaknad av en specifik lag som avser skydd för personer som rapporterar om missförhållanden var det komplicerat att flera olika rättsregler behövde tas hänsyn till vid en rapporteringssituation. Det anses också vara viktigt för allmänheten att få vetskap om missförhållanden. Det kan röra sig om maktmissbruk, korruption, faktorer som förstör miljön eller skador för samhället generellt. Därför bör det finnas ett stärkt skydd för rapporterande personer.<sup>32</sup> Lagen innebär att arbetsgivaren kan bli skadeståndsskyldig gentemot arbetstagaren om det vidtagits repressalier på grund av rapportering om allvarliga missförhållanden.<sup>33</sup>

### **2.3.2 Repressalieskyddet vid rapportering av allvarliga missförhållanden**

I enlighet med 1 § lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden har arbetstagaren ett skydd mot repressalier vid larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Lagen omfattar både privata och

---

<sup>27</sup> Larsson (2015), s. 178.

<sup>28</sup> Se DS 2002:56, s. 19

<sup>29</sup> Asc & Ericson (2018) Se kap. "Kritiska uttalanden". Se även Glavå (2020), s. 449.

<sup>30</sup> Se AD 1982:110, s. 900.

<sup>31</sup> Glavå (2020), s 448.

<sup>32</sup> SOU 2014: 31, s. 21 f.

<sup>33</sup> Ibid, s, 23.

offentliga verksamheter. Det framgår av propositionen att ett skydd mot repressalier avser skydd för arbetstagaren mot ogynnsam behandling från arbetsgivaren i form av olika åtgärder. Regeringen ansåg att det var betydelsefullt att skydda arbetstagarens möjlighet att rapportera om missförhållanden.<sup>34</sup> Vidare i 1 § 2 st konstateras att ett allvarligt missförhållande åsyftar brott med fängelse i straffskalan och till följd därav jämförliga missförhållanden.

Arbetstagaren behöver endast föra fram att konkreta misstankar om sådana allvarliga missförhållanden föreligger. Det framgår av propositionen att ett allmänintresse torde föreligga för att sådana missförhållanden bör åtgärdas och att det inte endast avser förhållanden på arbetsplatsen. Det är mot bakgrund av Europadomstolens praxis som ligger till grund för bedömningen av arbetstagarens skydd.<sup>35</sup> Motsvarande förutsättningar för att offentliggöra information redogörs i 4 § p.1 och p.2 Lag (2018:558) om företagshemligheter. I Utredningsbetänkandet ansågs det vara rimligt att använda likadana förutsättningar i utformningen av visselblåsarlagen. Det har dock framkommit från arbetstagarhåll att man avhållit sig från att rapportera om missförhållanden i enlighet med bestämmelsen i lagen om företagshemligheter. Detta beror på osäkerheten kring vad för missförhållanden som omfattas av allmänintresset.<sup>36</sup>

### **2.3.3 Missförhållanden som föranleder fängelsestraff**

Det finns ingen specificering av vilka missförhållanden som anses vara av allmänintresse eller inte. Det föreligger däremot en begränsning då ett missförhållande kan betraktas som allvarligt men saknar ett allmänintresse.<sup>37</sup> Brottsbalken, miljöbalken och sexualbrott eller ofredande. Det innebär inte att den tilltalade i fråga behöver bli dömd för ett sådant brott. Skyddet mot repressalier träder i kraft så länge fängelsestraff finns med i straffskalan för det påtalade brottet.<sup>38</sup> För att arbetstagaren ska omfattas av skyddet finns det inget krav på att ett brott ska ha skett. Det ställs däremot krav på att arbetstagaren har en skälig misstanke vid larm om missförhållanden att ett brott har skett.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Prop. 2015/16:128, s.49 f.

<sup>35</sup> Ibid, s. 36.

<sup>36</sup> SOU 2014:31, s. 255.

<sup>37</sup> Se Asc och Ericson, kap. 2.6 ”Allvarliga missförhållanden” kommentar till 1 § Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, 2019 (Lexino).

<sup>38</sup> Ibid, kap ”Brott mot fängelse i straffskalan”. Se även Prop. 2015/16:128 s.96.

<sup>39</sup> Ibid, s.248.

#### **2.3.4. Andra allvarliga missförhållanden jämförbara med brott**

Det har konstaterats att allvarliga missförhållanden som inte föranleder fängelsestraff också borde omfattas av skyddet. Det kan i stället vara missförhållanden som av det allmänna intresset uppfattas utgöra allvarliga risker för samhället eller strider mot allmänt vedertagna normer.<sup>40</sup> Regeringen påtalar i förarbetena att missförhållanden som förekommer i arbetsgivarens verksamhet ska anses vara allvarliga och innebära tillräckligt stora risker att de uppfattas som objektivt allvarliga. Allvarliga missförhållanden kan innebära att arbetsgivaren beslutar om att förändra verksamheten på ett sådant sätt som kan orsaka stora brister eller risker. Det är inte att betrakta som allvarliga missförhållanden när en arbetstagare i fråga uttrycker missnöje med verksamhetens förändring eller inriktning. Det betraktas däremot som allvarligt inom sjukvården med konflikter mellan arbetstagare i relation till risken för liv eller hälsa.<sup>41</sup> Ett allvarligt förhållande har också likställts med förfaranden som anses vara gravt oetiska. Det kan vara underlåtenhet att följa särskilda föreskrifter som förebygger risk för liv eller hälsa.<sup>42</sup> Det nämns även situationer där ett rekvisit i en straffbestämmelse inte är uppfyllt, men att förhållandet ändå omfattas av brottsbalken. Det kan handla om sexuella trakasserier, vilket i sin tur även har ett starkt allmänintresse. Situationer på arbetsplatsen som kan anses vara ett missförhållande men som inte omfattas av det allmänna intresset saknar däremot skydd av visselblåsarlagen.<sup>43</sup>

#### **2.3.5 Förutsättningar för att larma direkt externt**

Det finns möjlighet för arbetstagaren att slå larm genom att lämna uppgifter till offentliggörande eller vända sig direkt till myndighet. I 7 § lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden återges under vilka förutsättningar arbetstagaren omfattas av repressalieskyddet i lagstiftningen. I enlighet med 7 § 1 p. (a) ska arbetstagaren i första hand rapporterat internt. Har arbetsgivaren underlåtit att vidta åtgärder kan arbetstagaren larma externt. Vidare i 7 § p.1 (b) ges möjligheten att slå externt larm direkt om det finns befogade skäl till det. I 7 § p.2 ställs det krav på att arbetstagaren haft fog för att påtala allvarliga missförhållanden.

---

<sup>40</sup> SOU 2014:31, s. 248 f.

<sup>41</sup> Prop. 2015/16:128, s. 42.

<sup>42</sup> SOU 2014:31, s. 250.

<sup>43</sup> Se Asc och Ericson (2019), Kap. Allvarliga missförhållanden.

I förarbetena beskrivs att lämna uppgifter till offentliggörande såsom att arbetstagaren lämnar uppgifter till en person som indirekt, eller direkt, kan föra informationen vidare. Det konstateras att när arbetstagaren själv väljer att offentliggöra uppgifter, eller väljer att göra det genom en annan person, träder skyddet mot repressalier endast i kraft när det är avsett för att komma till allmänhetens kännedom.<sup>44</sup> Vad gäller förutsättningarna för att slå larm externt direkt finns det i förarbetena olika situationer som kan anses utgöra befogade skäl. Dessa exempel är följande:<sup>45</sup>

- Akut fara
- Mycket allvarliga missförhållanden
- Risk för repressalier
- Mottagaren av interna larm är ansvarig för missförhållandet
- Risk för bevisförstöring och ytterligare fall

Det bör i enlighet med regeringens bedömning ställas tämligen höga krav på att arbetstagaren kan antas ha en betydande anledning för misstankarna om allvarliga missförhållanden. Så kallat fog för påståendet. Det är en grund för att åtnjuta skyddet mot repressalier vad gäller externa larm. Däremot krävs det inte att arbetstagaren i fråga har fullständig vetskap om missförhållandena som rapporteras.<sup>46</sup>

## 2.4 Sammanfattande reflektioner

Det kan konstateras att det enligt tidigare visseblåsarlag ges en förhållandevis tydlig skyddsreglering för arbetstagare inom såväl privat som offentlig sektor till skillnad från när arbetstagare inom endast offentlig sektor kunde åtnjuta ett visst skydd. Lagen återger tydliga riktlinjer för hur en arbetstagare ska rapportera vad gäller internt och externt. Det är även förhållandevis tydligt för en arbetstagare om vilka missförhållanden som omfattas av skyddet i lagstiftningen. Det ska antingen vara missförhållanden som avser brott med fängelsestraff eller därmed jämförbara brott, dels att dessa missförhållanden omfattas av ett allmänintresse. Vad gäller rapporteringsordningen så är det tydligt att det är intern rapportering som gäller i första hand. För att rapportera direkt extern förutsätter det att det finns befogade skäl. En situation ska antingen vara befogad genom akuta, mycket allvarliga missförhållanden, att det

---

<sup>44</sup> Prop. 2015/16:128, s. 61.

<sup>45</sup> Ibid, s. 68 f.

<sup>46</sup> Ibid.

finns risk för repressalier eller att arbetsgivaren inte vidtagit effektiva åtgärder avseende det missförhållande som rapporterats.

### **3. Internationella åtaganden om skydd för visseblåsare**

#### **3.1 Europarådet och Europakonventionen**

Sveriges lagstiftning är förenlig med internationella regleringar för mänskliga rättigheter genom medlemskap i Europarådet, ILO och FN. I Sverige uppstår skyddet för individen när internationella åtaganden inkorporerats i svensk rättsordning genom lagstiftning eller interna föreskrifter, det vill säga ett dualistiskt synsätt.<sup>47</sup> Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna ratificerades av Sverige år 1953.<sup>48</sup> För visseblåsare i Sverige har Europakonventionen haft en betydelsefull roll. Rätten till yttrandefrihet är en central del av skyddet för arbetstagarna och regleras i artikel 10 i konventionen.<sup>49</sup> Denna rättighet innebär att den enskilda har åsiktsfrihet och kan sprida samt mottaga uppgifter och tankar utan inblandning av offentliga myndigheter samt obunden av territoriella gränser. Vidare i andra stycket återges att denna rättighet får underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag, som är nödvändiga för ett demokratiskt samhälle och med hänsyn till säkerheten för allmänheten.<sup>50</sup> Europakonventionen blev en del av svensk lagstiftning år 1995 då konventionen implementerades. Konventionen omfattar förvisso inte rätten att påtala missförhållanden utan endast åsiktsfriheten.<sup>51</sup>

#### **3.1.2 Europarådets rekommendation för visseblåsare**

Europarådet antog den 30 april 2014 en rekommendation för visseblåsare. Europarådet rekommenderar medlemsstaterna att främja skyddet för visseblåsare avseende möjligheten att avslöja för allmänintresset.<sup>52</sup> Det är upp till varje enskild medlemsstat att besluta om vad som rör allmänintresset, det framgår dock att det åtminstone bör omfatta lagöverträdelse, risker för säkerhet och hälsa men även för miljön.<sup>53</sup> Det anses vara av vikt att det förekommer vissa

---

<sup>47</sup> Fransson (2013), s. 17.

<sup>48</sup> Ibid, s. 16.

<sup>49</sup> Larsson (2015), s. 51.

<sup>50</sup> Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Artikel 10.

<sup>51</sup> SOU 2020:38, s 80 f.

<sup>52</sup> Recommendation CM/Rec (2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers. 1 st.

<sup>53</sup> Ibid, Princip 2.



specificeringar i nationell lagstiftning för att invånarna i medlemsländerna ska ha en klar uppfattning om vad som omfattas av skyddet vilket medför att de kan ta korrekta beslut.<sup>54</sup> Det framkommer även i rekommendationen att medlemsstaterna ska uppmuntra individer att rapportera information som rör allmänintresset på ett öppet sätt. Därför ska medlemsstaterna inrätta tydliga kanaler som är avsedda att ta emot rapporter som gäller allmänintresset. De bör även vidtas främjande åtgärder för användningen av dessa.<sup>55</sup> Med kanaler avses att det finns personer inom en organisation eller ett företag som är behörig och har förtroende att ta emot sådan information. Det avser även offentliga tillsynsmyndigheter inom relevanta områden, en journalist eller en riksdagsledamot. Beroende av situationen väljer individen vad för slags kanal som är mest lämplig att ta emot informationen.<sup>56</sup> Visselblåsare ska åtnjuta skydd mot alla former av repressalier förutsatt att han eller hon hade rimliga skäl att uppfatta uppgifterna som riktiga.<sup>57</sup>

### **3.2 Europadomstolens praxis - arbetstagarens kritikrätt**

Det har varit ett flertal mål i Europadomstolen gällande yttrandefrihetens gränser för anställda i artikel 10 i Europakonventionen. Bland annat har domstolen konstaterat att rätten i synnerhet gäller kommunal- och offentliganställda. Det har dock förekommit fall där Europadomstolen åberopat artikel 10 trots det faktum att arbetstagaren var anställd på ett bolag. Exempelvis målet *Fuentes Bobo v. Spanien* (2000) där spanska nationella domstolen ansåg att det förelåg saklig grund för uppsägning vid kritik mot en privat arbetsgivare i media.<sup>58</sup> Westregård poängterar emellertid att det inte ska likställas med en privat arbetsgivare. Bolaget i fråga var statsägt, det handlar i stället om statens ansvar för ett statligt bolags agerande. I svensk rätt grundar sig även offentliga anställningsförhållanden på privaträttsliga regler med vissa särregleringar.<sup>59</sup>

*Guja mot Moldavien* (2008-02-212) är ett unikt visselblåsarmål. Det var det första målet där Europadomstolen i full sammansättning tog ståndpunkt för anställdas externa kritikrätt i

---

<sup>54</sup> Explanatory memorandum to the recommendation on protecting whistleblowers, Princip 2, p. 43.

<sup>55</sup> Recommendation CM/Rec (2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, Princip 12 & 13.

<sup>56</sup> Ibid, Princip 14.

<sup>57</sup> Ibid, Princip 21 & 22.

<sup>58</sup> Fransson (2013), s.46.

<sup>59</sup> Westregård, A. (2016). Recension av Per Larsson, Skyddet för visselblåsare i arbetslivet – en konstitutionell och arbetsrättslig studie, s. 972 f.

relation till artikel 10 om yttrandefriheten i Europakonventionen.<sup>60</sup> Fallet behandlar en riksåklagare som blev avskedad från en åklagarmyndighet där Guja arbetade som pressavdelningschef. Den bakomliggande orsaken till avskedandet var att Guja hade överlämnat två brev till media som innehöll information om hur politiker försökt påverka domstolens bedömning i ett brottmål.<sup>61</sup> Europadomstolen hade att ta ställning till huruvida det fanns skäl för staten att inskränka Gujas yttrandefrihet.<sup>62</sup> Vid prövningen fastställde domstolen fem principer för att undersöka proportionalitetsbedömningen vid begränsningen av yttrandefriheten. Dessa är följande:<sup>63</sup>

- För det första gällande arbetstagarens lojalitets – och diskretionsplikt. Arbetstagaren ska i första hand upplysa arbetsgivaren om missförhållanden internt eller till behörig myndighet. Om dessa kanaler anses ineffektiva får arbetstagaren i andra hand vända sig till allmänheten. I målet Heinisch mot Tyskland valde sjuksköterskan att slå larm externt när arbetsgivaren inte vidtog åtgärder trots att kritiken framfördes internt.<sup>64</sup>
- För det andra konstateras att informationen som avslöjas motiveras av ett allmänintresse. Vad som av allmänheten uppfattas intressant präglas av aktuella samhällsdebatter eller förändringar i lagstiftningen. I fallet Heinisch mot Tyskland (2011-07-21) uppfattade man att det låg i allmänhetens intresse vad gällde vård av äldre. Därmed fann domstolen att staten hade inskränkt sjuksköterskans yttrandefrihet i enlighet med artikel 10 i konventionen.<sup>65</sup>
- För det tredje talar man om arbetstagarens skyldighet att kontrollera att informationen som man avser att ge kännedom om är riktig. Således att arbetstagarens agerande kan betraktas vara i god tro. Det finns inga krav på att informationen ska vara riktig, men misstänker arbetstagaren att den kan vara felaktig kan arbetstagaren anses agera i ond tro.
- För det fjärde skall informationen värderas utifrån det allmänna intresset och skadan mot organisationen.
- För det femte ställs kravet på god tro hos arbetstagaren. Således att välja den mest lämpade metoden vid rapportering av information samt att det finns ett allmänintresse av det.

---

<sup>60</sup> Ibid, s. 47.

<sup>61</sup> Guja mot Moldavien (2008-02-12).

<sup>62</sup> Fransson (2013), s. 48.

<sup>63</sup> SOU 2014: 31, s.141 f. Se även Guja mot Moldavien (2008-02-12) p. 74–78

<sup>64</sup> Se Heinisch mot Tyskland (2011-07-21) p. 74

<sup>65</sup> Ibid. p. 71

Utifrån dessa principer fastställde domstolen i målet att den moldaviska staten i sitt agerande inskränkt yttrandefriheten. Det kunde inte antas vara förenligt med vad som anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Domstolen resonerade i synnerhet om huruvida det fanns ett allmänintresse. I det här målet konstaterades att allmänheten har ett intresse av att få vetskap om när det förekommer politiker som utövar maktmissbruk.<sup>66</sup>

### **3.3 ILO – konvention nr 158**

År 1982 antog ILO konvention 158 om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ. Sverige anslöt till denna konvention år 1983.<sup>67</sup> I artikel 5 i konventionen anges flera skäl som inte är giltiga vid uppsägning av en anställd. I Enlighet med artikel 5 (c) anses det inte vara giltigt skäl för uppsägning om det grundar sig på att arbetstagaren framfört klagomål mot arbetsgivaren avseende lagbrott eller vänt sig till en myndighet om det. Regeringen konstaterar att konventionen är uppfylld genom 7 § lagen om anställningsskydd.<sup>68</sup> Det har emellertid diskuterats huruvida Sverige uppfyller kraven som finns i konventionen.

Arbetsdomstolen har dömt att två uppsägningar varit saklig grundade när en arbetstagare anmält arbetsgivaren till en myndighet. Arbetsdomstolen menar på att konventionen inte bör innebära att en arbetstagare medvetet kan sprida felaktiga beskyllningar vid anmälan till en myndighet.<sup>69</sup> Ett godtrosrekvisit saknas uttryckligen i ILO:s konvention nr 158, men får antas vara en del av bedömningen av en godtagbar uppsägning. Skulle det inte finnas ett krav på god tro skulle arbetstagaren åtnjuta ett absolut skydd vid rapportering till myndighet.<sup>70</sup>

## **4. Visselblåsardirektivet**

### **4.1 Direktivets motiv och syfte**

Visselblåsardirektivet anger miniminormer vad gäller skydd för personer som arbetar för en privat eller offentlig organisation eller har kontakt med sådan organisation genom arbetsrelaterad verksamhet. Det främsta syftet med direktivet är att kontrollera att det inte sker några överträdelser av unionsrätten och vikten av ett skydd för visselblåsare mot repressalier när det kommer till att avslöja information som kan skada allmänintresset.<sup>71</sup> Vid

---

<sup>66</sup> Fransson (2013), s. 49.

<sup>67</sup> SOU 2020:38, s.84.

<sup>68</sup> Prop. 1982/83:124, s.5.

<sup>69</sup> Larsson (2015), s. 166. Se även AD 1986:95 och AD 1988:67.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Visselblåsardirektiv (2019/1936), skäl 1.

genomförandet av direktivet tas det hänsyn till subsidiaritets – och proportionalitetsprincipen. I enlighet med subsidiaritetsprincipen beslutar EU:s medlemsstater om lagstiftningsåtgärder på nationell nivå avseende stärkt skydd för visselblåsare och efterlevnad av unionsrätten. Avseende proportionalitetsprincipen återges endast miniminormer i direktivet med hänsyn till vad som är nödvändigt för att uppnå målet.<sup>72</sup> När medlemsländerna implementerar direktivet i svensk rätt får det inte ge sämre skydd än vad som framgår av direktivet. Det måste således vara likvärdigt med minimumnivån eller en förbättring.<sup>73</sup>

#### 4.1.2 Allmänintresset

Ett centralt begrepp i visselblåsardirektivet är allmänintresset. Personer som agerar visselblåsare rapporterar information om missförhållanden som förvärvats i ett arbetsrelaterat sammanhang för att förebygga skador eller hot mot allmänintresset.<sup>74</sup> Vidare i förslaget till direktivet åsyftar allmänintresset överträdelse av unionsrätten.<sup>75</sup> Med överträdelse av unionsrätten återges i direktivet korruption, bedrägeri, överträdelse av nationella upphandlingar av myndigheter samt tillhandahållande av tjänster och leveranser av varor.<sup>76</sup> Andra överträdelse som omfattas av tillämpningsområdet är:<sup>77</sup>

”offentlig upphandling, finansiella tjänster, produkter och marknader och förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, produktsäkerhet och produktöverensstämmelse, transportsäkerhet, miljöskydd, strålskydd och kärnsäkerhet, livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, folkhälsa, konsumentskydd, och skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks- och informationssystem”.

Europadomstolen har inte redogjort för någon metod för hur en bedömning ska göras avseende vad som faller inom ramen för det allmänna intresset. Domstolen har däremot fastställt att det finns ett allmänintresse vad gäller information om missförhållanden rörande rättsstaten och det offentliga maktutövandet. Det har emellertid konstaterats av

---

<sup>72</sup> Ibid. s. 7 f.

<sup>73</sup> Ibid, artikel 25 punkt 2.

<sup>74</sup> Förslag till direktiv (2018/0106 (COD)), s. 2

<sup>75</sup> Ibid, s. 9.

<sup>76</sup> Visselblåsardirektiv (2019/1936), skäl 6.

<sup>77</sup> Ibid, artikel 2.1 (a).

Europadomstolen att ett starkt allmänintresse föreligger vid brister inom vård och omsorg, men även när den enskildas liv eller hälsa är utsatt.<sup>78</sup> Vidare har det även påtalats att den fackliga yttrandefriheten kan omfattas av ett allmänintresse. I målet Vellutini och Michel mot Frankrike berörde det två fackliga medlemmar som agerat för att stödja en medlem. Arbetsgivaren hade offentligt kritiserat medlemmen och målet var uppmärksammat av medier, varför domstolen ansåg att det fanns ett allmänintresse.<sup>79</sup>

### 4.1.3 Rapporteringsordningen

I direktivet återges två möjligheter till rapportering: Antingen en intern rapportering i enlighet med artikel 7, eller en extern rapportering i enlighet med artikel 10. Vidare anges att det även är möjligt att genomföra ett offentliggörande i enlighet med artikel 15.<sup>80</sup> Medlemsstaterna ska uppmuntra att rapportering i första hand sker internt om det kan antas att överträdelser effektivt kan åtgärdas internt. Det ska inte heller finnas någon upplevd risk för repressalier.<sup>81</sup> Medlemsstaterna har en skyldighet att garantera att rättsliga enheter inom såväl privat som offentlig sektor inrättar interna rapporteringskanaler. På den privata sektorn gäller det för privata enheter med minst 50 arbetstagare.<sup>82</sup> Vad gäller de interna rapporteringskanalerna ska även dessa omfatta distinkt information om rapportering till externa behöriga myndigheter.<sup>83</sup> Direktivet tillåter emellertid inte att det ska vara ett krav på intern rapportering i första hand, och därför ska en rapporteringsordning utformas så att den möjliggör för arbetstagaren att själv avgöra på vilket sätt rapportering ska ske, antingen internt eller externt.<sup>84</sup>

## 5. Ny lag om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

### 5.1 Motiven till den nya lagstiftningen

Förslaget till den nya Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden genomförs i och med Europaparlamentets och rådets visseblåsardirektiv (2019/1937).<sup>85</sup> Det är med hänsyn till vad som återges i direktivet som regeringen valt att

---

<sup>78</sup> Se Heinisch mot Tyskland (2011-07-21) p.71. Se även Larsson (2015), s. 58.

<sup>79</sup> Fransson (2013), s. 52 f. Andrahandskälla används eftersom domen endast finns på franska.

<sup>80</sup> Ibid, s. 184.

<sup>81</sup> Ibid. Art. 7. Se även SOU 2020:38, s. 184.

<sup>82</sup> Ibid. Art. 8.

<sup>83</sup> Ibid. Art. 9 (g).

<sup>84</sup> Ibid, s. 187.

<sup>85</sup> Prop. 2020/21:193, s.1.

ändra rekvisitet ”allvarliga missförhållanden” till endast missförhållanden. I den nya lagen står även uttryckligen i 1 kap. 2 § 1 st att det gäller missförhållanden som avser arbetsrelaterade sammanhang och att det finns ett allmänintresse av att de kommer fram.<sup>86</sup> En förändring som också genomfördes i förhållande till artikel 11.1 i direktivet är att regeringen ska utse myndigheter som är behöriga inom ett särskilt ansvarsområde, myndigheterna ska i sin tur inrätta externa rapporteringskanaler. De ska dessutom ha möjlighet att ge rapporter och följa upp rapporteringar om missförhållanden som omfattas av ansvarsområdet.<sup>87</sup> Sverige uppfyller i nuläget inte direktivets krav vad gäller rapporteringsordningen och därav ska det genomföras av den nya lagstiftningen.<sup>88</sup>

### 5.1.1 Allmänintresset i missförhållandet

Skyddet avser omfatta information om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att det kommer fram. Det skyddar däremot inte information som härrör sig till den rapporterande personens eget anställningsförhållande. Med hänsyn till visseblåardirektivets tillämpningsområde gäller det i första hand överträdelse av EU-rätten. Vidare så gäller tillämpningen även för överträdelse av svensk lagstiftning.<sup>89</sup> Det har i förarbetena till det nya lagförslaget påpekats att rekvisitet allmänintresse redan är förekommande i svensk rätt. Regleringen återfinns även i företagshemlighetslagen.<sup>90</sup> Regeringen anser att begreppet även bör tillämpas i den nya visseblåarlagen, en förändring som överensstämmer med rekvisiten i företagshemlighetslagen, vilket ska vara i linje med kraven i direktivet. Fokus hamnar således inte heller på om missförhållandet är såpass allvarligt att det är ett brott eller kan jämföras med det.<sup>91</sup> Det har riktats en del kritik mot det gällande kravet på allvarliga missförhållanden. Regeringen beslutade därmed att behålla formuleringen missförhållanden, men ändra kvalifikationen till att det ska finnas ett allmänintresse av att informationen kommer fram.<sup>92</sup> I både utredningsbetänkandet och propositionen hänvisas flertalet gånger till lagändringen i företagshemlighetslagen om att gå från allvarliga missförhållanden till missförhållanden som rör allmänintresset. I förarbetena till företagshemlighetslagen menar man på att det inte sker någon större förändring av rättsläget.<sup>93</sup> Däremot upplevs kravet på att ett missförhållande ska

---

<sup>86</sup> Prop. 2020/21: 193, s. 266.

<sup>87</sup> Ibid., s.167 f.

<sup>88</sup> SOU 2020: 38, s. 322.

<sup>89</sup> Ibid, s.27 f.

<sup>90</sup> Prop. 2020/21:193, s. 39.

<sup>91</sup> Ibid, s. 40. Se även SOU 2020:38, s. 173 f.

<sup>92</sup> Prop. 2020/21:193, s. 39 f.

<sup>93</sup> Prop. 2017/18:200, s.147.

vara allvarligt som en för hög tröskel vid visseblåsning.<sup>94</sup> Tidigare har det gått att konstatera att allvarliga missförhållanden avsåg brott med fängelsestraff i straffskalan men att det nu uppfattas som otydligt. I en artikel på Lag & Avtal uttalar sig flera kunniga om den kommande lagstiftningen. Saco menar bland annat på att det måste framgå tydlig information till arbetstagare med vad som avses med allmänintresset. Per Larsson som var huvudsekreterare i utredningen av lagen konstaterar att det inte bör handla om vad allmänheten är nyfiken på för att rekvisitet ska vara uppfyllt, men att det ska beröra en större grupp personer. Jurist Sofie Rehnström från LO har även uttryckt att hon tror att regeln inte uppfyller direktivet eftersom regeln inte tillämpar sig på den anställdas eget anställningsförhållande. Hon menar på att ett missförhållande i ett enskilt anställningsförhållande senare kan bli aktuellt för flera arbetstagare.<sup>95</sup> Journalistförbundet belyser också att allmänintresset i missförhållandet kan innebära en försämring för arbetstagarens skydd vid visseblåsning eftersom definitionen av begreppet är alldeles för snävt.<sup>96</sup> Det kan konstateras att missförhållandena ska beträffa allmänintresset för att omfattas av lagstiftningen. Vad gäller missförhållanden som råder för en enskild arbetstagare, om dessa kan antas vara tillräckligt allvarliga, kan även det beröra allmänheten.<sup>97</sup>

### 5.1.2 Rapporteringsordningen

En förändring, som nämnts i tidigare avsnitt, i den nya lagstiftningen som inte tidigare funnits är införandet av interna – och externa rapporteringskanaler. Med denna förändring kommer det även införas en omformulerad rapporteringsordning. I utredningsbetänkandet bedömde man att det inte var möjligt att bevara gällande lagstiftning avseende rapporteringsordningen.<sup>98</sup> Intern rapportering uppmuntras i första hand. Det har däremot konstaterats att det bör vara tillåtet med direkt extern rapportering.<sup>99</sup> För att inte skapa en avhållande effekt avseende extern rapportering har regeringen föreslagit att en rapporterende person inte behöver ta hänsyn till angivna tidsfrister för en intern rapport innan man genomför en extern.<sup>100</sup> Det ska inte förekomma tvivelaktigheter om det är tillåtet att rapportera direkt via externa rapporteringskanaler eller inte.<sup>101</sup> För att en rapporterende person ska omfattas av

---

<sup>94</sup> Ibid, s. 54.

<sup>95</sup> Kvarntorp, Lag & Avtal (2020)

<sup>96</sup> Se Journalistförbundet, remissyttrande avseende SOU 2020:38, s.2.

<sup>97</sup> Prop. 2020/21:193, s 41.

<sup>98</sup> SOU 2020:38, s. 126

<sup>99</sup> Ibid, s. 115.

<sup>100</sup> Prop. 2020/21:193, s. 117.

<sup>101</sup> SOU 2020: 890, s. 187.

repressalieskyddet vad gäller extern rapportering ska det ske via en extern rapporteringskanal till en myndighet. Det framgår av 4 kap. 6 § Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Vidare i 4 kap. 7 § p.1 uppmuntras den rapporterade personen att i första hand rapportera internt om personen har för avsikt att rapportera till en myndighet på annat sätt än via externa rapporteringskanaler. En extern rapportering får sedan ske om mottagaren av rapporteringen inte vidtagit några effektiva åtgärder eller om mottagaren inte lämnat återkoppling i förhållande till angivna tidsfrister. Liknande förutsättningar gäller för ett offentliggörande, om en person först rapporterat extern i enlighet med lagen. Claes Sandgren ställer sig positiv till att denna möjlighet ges då det kan upplevas som obehagligt att i första hand gå till arbetsgivaren. Lise, jurist på TCO, tror att det kan ha en negativ inverkan på arbetstagare eftersom lagen kan tränga undan meddelarfriheten. Hon menar att det kan innebära att arbetstagare i offentliga verksamheter undviker att göra ett offentliggörande.<sup>102</sup> Sandgren tror däremot att lagen kan bidra till att arbetsgivare blir mindre benägna till att begå överträdelser.<sup>103</sup> I förarbetena till lagstiftningen konstaterar man att en rapporterad person ska ha tillgång till information om hur man vänder sig till en extern behörig myndighet. Det ska som minimum innehålla kontaktuppgifter men även vad det innebär att genomföra en extern rapportering.<sup>104</sup> Vid extern rapportering ställs det även krav på att den rapporterade personen har en skälig anledning att anta att den rapporterade informationen är sann.<sup>105</sup>

## 5.3 Synpunkter från remissinstanser

### 5.3.1 Arbetsgivarsidan – Svenskt Näringsliv och Arbetsgivarverket

Svenskt Näringsliv anser att Sverige, genom sitt antagande av visseblåsardirektivet, innebär en överimplementering av direktivet eftersom de menar på att den nuvarande regleringen redan uppfyller det som den är avsedd.<sup>106</sup> Något som Svenskt Näringsliv starkt kritiserar är valet av att ändra från lydelsen i den gällande lagstiftningen ”allvarliga missförhållanden” till att det endast ska avse ”missförhållanden”. De menar på att den förändringen inte motsvarar vad som anses vara en överträdelse i direktivets mening.<sup>107</sup> Vidare påpekar dem även att

---

<sup>102</sup> Kvarntorp, Lag & Avtal (2020)

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Prop. 2020/21:193, s. 298.

<sup>105</sup> Ibid, s.112 f.

<sup>106</sup> Se Svenskt Näringsliv, remissyttrande avseende SOU 2020: 38, s.2.

<sup>107</sup> Ibid, s. 3 f.



begreppet ”allmänintresset” bidrar till en alltför öppen individuell tolkning och att det saknas en tydlig redogörelse för vad som faller under begreppet. Det råder således ingen tydlighet huruvida en rapportering av ett missförhållande bör tolkas. De håller med om tolkningen av begreppet som föreskrivs av praxis från Europadomstolen och svensk lagstiftning, men kan vara ett problem vid den individuella tolkningen.<sup>108</sup> Avsaknad av specificering av begreppet skulle kunna medföra ökade administrativa kostnader för arbetsgivaren.<sup>109</sup> Svenskt Näringsliv anser även att rapporteringsordningen bör utformas annorlunda. Det bör i stället vara en uppmaning att den rapporterade personen i första hand bör vända sig till arbetsgivaren internt, då arbetsgivare värdesätter möjligheten att kunna åtgärda brister inom verksamheten. Om denna uppmaning inte regleras i lagstiftning uppfyller den nya lagen inte heller direktivets syfte som i enlighet med artikel 7 avser att uppmuntra intern rapportering i första hand.<sup>110</sup> Arbetsgivarverket ställer sig positiva till att begreppet allmänintresse förs in i lagstiftningen. Däremot påtalar de, likt Göteborgs kommun, en oro för att verksamheter finansierade med offentliga medel alltid omfattas av ett allmänintresse, vilket kan föranleda att rapporter om bagatellartade missförhållanden sker. Regeringen konstaterar emellertid att det inte är avsikten.<sup>111</sup>

### 5.3.2 Arbetstagsidan – LO och TCO

LO välkomnar förslaget om stärkt skydd för visselblåsare. Trots att de förhållandevis är positiva till förslaget finns det punkter där det riktats kritik gentemot det nya förslaget. Det påpekar bland annat att det kommer försvåra för både arbetstagare och företagare avseende förutsättningarna att avgöra vad som omfattas av skyddet i specifika situationer. LO anser bland annat att en mängd kriterier bör vara uppfyllda för att rapportera. De påpekar bland annat att den nya utformningen inte kommer att leda till att fler personer väljer att rapportera om missförhållanden.<sup>112</sup> De belyser samtidigt att skyddet försämras då arbetstagarens eget anställningsförhållande inte omfattas av begreppet ”missförhållanden” ifall de inte kan antas vara mycket allvarliga. Vidare problematiseras även valet av att myndigheter ska införa externa rapporteringskanaler. I stället föreslås arbetsmiljöverket som den myndighet som bör kontrollera att arbetsgivarens verksamhet uppfyller lagkraven.<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> Se Svenskt Näringsliv, remissyttrande avseende SOU 2020:38, s.4.

<sup>109</sup> Ibid, s.2.

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Ibid, s. 43.

<sup>112</sup> Se LO, remissyttrande avseende SOU 2020:38, s. 1.

<sup>113</sup> Ibid, s.2.

TCO uttrycker också en positiv inställning till stärkt skydd för visselblåsare. Däremot är en sammanfattad bedömning av lagförslaget att det är för obegripligt och svårt att förstå. Lagstiftningen kommer av den anledningen inte leva upp till det skydd som är ändamålet för personer som omfattas av lagstiftningen.<sup>114</sup> TCO ställer sig positiva till att införa begreppet ”allmänintresse” i missförhållandet i stället för ”allvarliga missförhållanden”. Däremot lyfts det kritik mot att formuleringen kan bidra till otydlighet. Begreppet ”allvarliga missförhållanden” som återfinns i den gällande lagstiftningen är preciserat eftersom det avser brott med fängelsestraff i straffskalan. Det föreslagna rekviritet ”allmänintresse” är otydligt och det finns ingen klar definition på vad det innebär. Tolkningen av begreppet kan påverkas av olika särintressen, samtidigt som brottslighet inom en verksamhet inte alltid faller inom ramen för det allmänna intresset, vilket gör att frågor likt dessa kan falla utanför lagens tillämpningsområde. Vidare påpekar TCO att en hänvisning till begreppet allmänintresse i Lagen (2018:558) om företagshemligheter inte går att likställa med. Den omfattar endast känsliga uppgifter inom ett företag. En väl genomarbetad definition av allmänintresse bör därför redogöras.<sup>115</sup> TCO anser även att det inte bör ställas ett krav på att arbetstagaren ska ha rimliga skäl att tro att informationen om missförhållandena är sann. En arbetstagare kan inte antas ha full insikt om hur arbetsgivarens verksamhet fungerar. Det anses ligga i allmänhetens intresse att inte minst för att larma internt i dessa situationer.<sup>116</sup> Vad gäller möjligheten att rapportera direkt externt uppfattar TCO lagförslaget som sådant att huvudregeln är att larma internt i första hand. En skillnad från föregående lagstiftning var att ett externt larm omfattade såväl myndigheter som ett offentliggörande. I enlighet med direktivet som ligger till grund för den nya lagstiftningen avser endast externa larm rapportering till en myndighet. I enlighet med lagförslaget kan en rapporterande person larma till en behörig myndighet eller till någon av EU:s institutioner. Dessa externa rapporteringskanaler som anges i förslaget omfattar inte områden som faller utanför direktivets tillämpningsområde, således vanliga rapporter om missförhållanden. Där brister skyddet för en visselblåsare. Med hänsyn till dessa synpunkter anser TCO att efter en verkningslös intern rapportering bör det möjliggöras för att offentliggöra missförhållanden.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> Se TCO, remissyttrande avseende SOU 2020:38, s. 1.

<sup>115</sup> Se TCO, remissyttrande avseende SOU 2020:38, s. 10 f.

<sup>116</sup> Ibid, s. 12.

<sup>117</sup> Ibid, s. 13.

### 5.3.3 Arbetsdomstolen

Även Arbetsdomstolen lyfter i sin bedömning att lagen är svårläst och svårtolkad. Den måste utformas på ett sätt som gör att arbetstagaren är medveten om ifall de omfattas av skyddet eller inte. Det saknas en utformning av vem repressalieskyddet riktas mot. Exempelvis arbetstagaren i förhållande till arbetsgivaren. Det är emellertid även otydligt för arbetsgivaren avseende vad som gäller vid förbud mot repressalier.<sup>118</sup> Arbetsdomstolen lyfter även att det är otydligt vad som avses med begreppet missförhållanden. Med hänvisning till 1 § 2 st i lagförslaget anses att rekvisitet ”mycket allvarliga missförhållanden” i relation till ”allvarliga missförhållanden” i gällande lagstiftning som en försämring. Detta nämns även vid arbetstagarens eget arbets – eller anställningsförhållande. Trots att det inte är avsikten är syftet med direktivet att endast tillämpa ett likvärdigt eller förbättrad skydd och inte försämringar.<sup>119</sup>

### 5.4 Den nya lagen i förhållande till visseblåsardirektivet

Regeringens bedömning är att tidigare visseblåsarlag inte lever upp till direktivets krav och av den anledningen genomför direktivet i en helt ny lagstiftning. Det skulle ske förväntas bli problematiskt att behålla den gällande lagen och genomföra direktivet i en annan lag, det skulle orsaka svårigheter att veta vilket tillämpningsområde som gäller för varje situation.<sup>120</sup> Avseende vilka missförhållanden som ska omfattas av skyddsregleringen utgår regeringens förslag därav från direktivet. Det vill säga, missförhållanden som avser överträdelser av unionsrätten, vilket är ett minimumkrav i direktivet. För att det inte ska uppstå något tvivel om direktivets införlivande i lagstiftningen omfattas därav missförhållanden som strider mot unionsrättsakt inom visseblåsardirektivets tillämpningsområde. Det är också möjligt att genomföra unionsrätt genom föreskrifter eller förordningar, och av den anledningen bör även överträdelser av svensk lag och föreskrifter också omfattas.<sup>121</sup> Bestämmelserna återfinns nu i 1 kap. 2 § (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Direktivet får inte heller på något vis inskränka gällande skydd för visseblåsare. Därav beslutar regeringen att ”allvarliga missförhållanden” som gäller i nuvarande visseblåsarlagen omfattas av skyddet för rapportering när

---

<sup>118</sup> Se Arbetsdomstolens remissyttrande avseende SOU 2020:38, s.2.

<sup>119</sup> Ibid, s. 7.

<sup>120</sup> Prop. 2020/21:193, s. 31 f.

<sup>121</sup> Prop. 2020/21:193, s. 36 f.

missförhållandena faller inom direktivets tillämpningsområde.<sup>122</sup> Som tidigare nämnt förekommer begreppet allmänintresse frekvent i direktivet. Regeringen bedömer att kvalifikationen att missförhållandena ska vara allvarliga bör tas bort. I stället ska det ersättas med att de ska omfattas av ett allmänintresse för att ligga i linje med direktivets reglering. Regeringen föreslår även att det i enlighet med artikel 20 i direktivet bör införas stödåtgärder vid bedömning om rekvisitet är uppfyllt.<sup>123</sup> I skäl 22 i direktivet framgår det att det är tillåtet för medlemsländerna att inkludera personliga missförhållanden i skyddets omfattning. Där har regeringen gjort bedömningen att konflikter bäst hanteras mellan parterna på arbetsmarknaden och ska inte omfattas av lagstiftningen. Det gäller endast om missförhållandet i det enskilda anställningsavtalet kan antas vara oacceptabelt utifrån samhällsnormer.<sup>124</sup> Regeringen har även i linje med direktivet beslutat om att införa en ny rapporteringsordning i den nya visselblåsarlagen. Sett till gällande lagstiftning finns det ett krav på att arbetstagaren i första hand ska rapportera till arbetsgivaren internt för att omfattas av skyddsregleringen. För att larma extern förutsätter det att arbetsgivaren inte vidtagit några åtgärder, eller om det av någon annan berättigad anledning varit nödvändigt att slå ett externt larm.<sup>125</sup> Tidigare reglering har ett starkt förhållande till lojalitetsplikten som råder för arbetstagaren gentemot arbetsgivaren. Således att en arbetstagare inte får genomföra en handling som kan orsaka skada för arbetsgivarens verksamhet.<sup>126</sup> Eftersom direktivet innebär att medlemsländerna ska uppmuntra intern rapportering i första hand, men att extern rapportering alltid ska vara tillåtet genomförs ändringen av rapporteringsordningen i svensk rätt. Ändringen innebär att rapportering får ske via interna eller externa rapporteringskanaler.<sup>127</sup> Uppmuntran till intern rapportering sker genom att framhålla fördelar med intern rapportering vad gäller krav på interna rapporteringskanaler, rapportering och uppföljning. Det framgår av skäl 33 i direktivet att den rapporterande personen bör uppmuntras att larma internt men själv gör en bedömning av om det finns risk för repressalier.<sup>128</sup>

## 5.5 Sammanfattande reflektioner

Det kan konstateras att det finns en viss kritik mot införandet av att missförhållanden ska omfattas av allmänintresset och det finns en delad oro för att begreppet ”allmänintresse” är för

---

<sup>122</sup> Ibid, s. 38 f.

<sup>123</sup> Ibid, 39 ff.

<sup>124</sup> Prop. 2020/21:193, s. 41.

<sup>125</sup> SOU 2020: 38, s.185.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Prop. 2020/21:193, s. 115 f.

<sup>128</sup> Ibid, s. 116 f.

snävt. Det kan i stället bidra till en större osäkerhet för arbetstagaren avseende när man omfattas av skyddet i lagstiftningen eller inte. Det kan också bidra till en extensiv tolkning på individuell nivå. Det kan i sin tur medföra att arbetstagare väljer att rapportera om missförhållanden som inte anses vara av stor betydelse. Det kan också skapa en avhållsamhet från att rapportera vid brist på kunskap om vad för missförhållanden som omfattas av skyddet. Det kan dessutom förekomma missförhållanden på arbetsplatsen som inte omfattas av det allmänna intresset och av den anledningen inte rapporteras. Det finns även frågor kring rapporteringsordningen i den kommande lagstiftningen. Å ena sidan upplevs det som problematiskt att det inte finns en tydlig uppmaning att i första hand rapportera internt, å andra sidan anses myndigheter endast vara behöriga att ta emot rapporter inom direktivets tillämpningsområde och missförhållanden av mer ”vanlig” karaktär omfattas inte. Det finns både missnöje från arbetstagarhåll och arbetsgivarhåll. En gemensam nämnare för samtliga instanser är kritiken mot att lagen är svårtolkad och komplicerad. Det kan resultera i att både arbetstagare och arbetsgivare har svårt att tolka vad som gäller i en specifik visseblåsarsituation. Direktivets påverkan genomsyrar starkt förändringen av regleringen, och trots att allmänintresset är ett centralt begrepp i direktivets reglering förändrar det inte det faktum att en definition i svensk rätt hade kunnat vara av betydelse.

## 6. Analys

Trots att det funnits en positiv inställning till ett utökat skydd för visseblåsare förekommer en del kritik mot lagförslaget från flera remissinstanser och jurister. Mycket kritik riktas mot det ändrade rekvisitet för missförhållanden, men också förändringen av rapporteringsordningen. Kritiken mot rapporteringsordningen och rapporteringskanalerna kommer till stor del från Svenskt näringsliv. Antagandet av visseblåsardirektivet är bakgrunden till lagens utformning, och eftersom direktivet starkt genomsyrar lagstiftningen har det också lett till att den är tämligen komplex och svårtolkad. Syftet med denna uppsats är att redogöra för hur rättsläget vid rapporteringsförfarandet kan påverkas genom den nya visseblåsarlagens ikraftträdande.

Det finns en grundlagsskyddad yttrande- och meddelarfrihet för arbetstagare som tillämpas på anställda inom offentliga verksamheter. Skyddet ämnar bland annat att ge den som yttrat sig i enlighet med yttrandefrihetsgrundlagarna anonymitet och skydd mot efterforskning. Det finns inte någon grundlagsskyddad yttrandefrihet eller meddelarfrihet för anställda inom privat sektor vad avser förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare. En privat arbetsgivare är

obehindrad från att exempelvis efterforska om vem som lämnat ut uppgifter till offentligheten. Som en del av anställningsavtalet ingår även en lojalitets respektive tystnadsplikt avseende relationen mellan arbetstagare och arbetsgivare. Det innebär att arbetstagaren inte får handla på ett sätt som kan orsaka skada för arbetsgivarens verksamhet, bortsett från om det kan antas vara befogad kritik för att upprätthålla tillfredsställande arbetsförhållanden.

## 6.1 Missförhållanden som rör allmänintresset

Som redogjorts för ovan ansåg regeringen att det behövdes ett omfattande skydd mot repressalier för visselblåsare vid rapportering om missförhållanden. Regeringen beslutade 2016 att införa visselblåsarlagen.<sup>129</sup> Denna lag omfattade arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, och lagstiftningen skyddade anställda inom såväl privat som offentlig sektor. Med allvarliga missförhållanden avsågs missförhållanden som innebar brott med fängelsestraff eller därmed jämförbart med brott. Även i tidigare visselblåsarlag anses allmänintresset vara betydande för bedömningen, och en begränsning som påtalades är att ett missförhållande som ansågs vara allvarligt men saknade ett allmänintresse inte omfattades. Min uppfattning är att allvarliga missförhållanden som förekommer på arbetsplatsen men inte berör allmänheten inte omfattades av skyddet i den tidigare visselblåsarlagen. Europadomstolens praxis, som ligger till grund för rekvisitet i den tidigare visselblåsarlagen, har bland annat återopat att maktnissbruk eller vanvård av äldre samt aktuella samhällsdebatter berör allmänintresset.<sup>130</sup> Det kan konstateras att tidigare visselblåsarlag hade en relativt hög tröskel för att slå larm om missförhållanden. Å ena sidan skulle missförhållanden avse brott med fängelsestraff, å andra sidan skulle det röra allmänintresset.

Med anledning av att regeringen antog det nya visselblåsarldirektivet kommer rekvisitet för missförhållanden också förändras. I direktivet framgår det att allvarliga överträdelser inte bör krävas för att omfattas av skyddet. Regeringen beslöt därmed att i den nya visselblåsarlagen införa rekvisitet ”missförhållanden som det finns ett allmänintresse av”.<sup>131</sup> Regeringen konstaterar emellertid att rättsläget inte förändras, men att lagtexten bör utformas för att möta direktivets krav. Samtidigt påpekas att begreppet redan är förekommande i företagshemlighetslagen och därav inte kräver någon definition. Nästan samtliga remissinstanser anser dock att så inte är fallet. Tidigare lagstiftning får antas, om än hade

---

<sup>129</sup> Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

<sup>130</sup> Se avsnitt [3.2 ”Europadomstolens praxis – arbetstagarens kritikrätt”](#)

<sup>131</sup> Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

högre krav, ha en tydligare definition på vilka missförhållanden som omfattades. Det kan uppfattas oklart vid ett likställande med företagshemlighetslagen eftersom lagen endast avser känsliga uppgifter inom ett företag. Enligt min bedömning är det inte tillräckligt eftersom visselblåsarlagen omfattar missförhållanden som inte endast avser känsliga uppgifter inom företag, lagen är mycket mer omfattande än så. Av den anledningen behöver det också förtydligas. Avsaknad på definition kan leda till svårigheter för individer att förstå vilka missförhållanden som kan rapporteras. Svårigheter att tolka begreppet i företagshemlighetslagen har också påtalats av arbetstagare. Flera remissinstanser menar att kravet på ett allmänintresse och avsaknad av definition på begreppet påverkar rapporteringsförfarandet. Enligt min uppfattning är det rimligt att införa begreppet allmänintresset. Jag delar däremot de synpunkter som lyfts fram och instansernas kritik mot otydligheten. Dels för att det riskerar att skapa ett sämre skydd och otydligheten kan skapa en avhållsamhet från att rapportera, dels för att det kan innebära att missförhållanden som är av ringa karaktär rapporteras. Per Larsson, huvudsekreterare för den nya utredningen<sup>132</sup>, lyfter att det ska röra en större grupp personer och inte allmän nyfikenhet, det bör dock ifrågasättas hur stor grupp av personer. Allmänintresset präglas av ett särintresse, som TCO också lyfter, vilket kan innebära att olika samhällsgrupper också har olika intressen för vad som är ett missförhållande. Lagen föreskriver att det inte får ske överträdelser av direktivets tillämpningsområde eller svensk lag och föreskrifter. Dessa punkter är emellertid tydliga. Det bör däremot poängteras att det finns en risk att missförhållanden i en verksamhet som saknar ett allmänintresse, eller som inte innebär överträdelse av svensk lag eller unionsrätt, faller utanför skyddsregleringen men har betydelse för arbetstagarnas arbetsförhållanden.

## **6.2 Rapporteringsordningen – möjligheten till direkt extern rapportering**

Rapporteringsordningen i den nya Visselblåsarlagen innebär en väsentlig förändring av rättsläget. Förändringen har väckt synpunkter, främst från arbetsgivarhåll. I och med den nya regleringen som följer av direktivet måste arbetsgivare inrätta interna rapporteringskanaler, även behöriga myndigheter ska inrätta externa rapporteringskanaler. I tidigare visselblåsarlag återfinns inte en sådan skyldighet, däremot är det ett krav på att arbetstagaren i första hand ska rapportera om missförhållanden internt till arbetsgivaren. Det är endast tillåtet för en arbetstagare att lämna direkt externt eller göra ett offentliggörande om arbetsgivaren vid intern

---

<sup>132</sup> SOU 2020:38

rapportering inte vidtagit några åtgärder. För att larma direkt externt förutsätter det att det föreligger mycket allvarliga missförhållanden, det kan handla om akut fara eller risk för repressalier.<sup>133</sup>

Det framgår av visseblåsardirektivet att intern rapportering ska uppmuntras i första hand, däremot ska extern rapportering alltid vara tillåtet. Arbetstagaren ges därav möjligheten att välja mellan intern och extern rapportering. Svenskt Näringsliv riktar stark kritik mot rapporteringsordningens utformning och saknar en uppmaning om intern rapportering i första hand för arbetsgivarens möjlighet att åtgärda brister. TCO uppfattar däremot lagstiftningen som att den uppmuntrar till intern rapportering i första hand, men saknar möjligheten för offentliggörande efter verkningslös intern rapportering.

Även om farhågan för att arbetsgivarens möjlighet att åtgärda brister är full förståelig kan en uppmaning, i stället för uppmuntran, till intern rapportering inte antas vara i linje med direktivets syfte. Enligt min uppfattning finns det ingen stark uppmuntran till intern rapportering, men det torde inte heller vara möjligt utan att strida mot direktivet. Uppmuntran har skett genom att göra interna rapporteringar fördelaktiga vad avser krav på uppföljning som ett exempel. Det får också antas vara en del av anställningsavtalet att arbetstagaren till följd av lojalitetsplikten upprätthåller en god kommunikation med arbetsgivaren. Enligt min bedömning finner jag att interna rapporter fortsatt kommer vara dominerande. Rättsläget förändras däremot på så sätt att det inte längre krävs att missförhållanden är av mycket allvarlig karaktär för att få rapportera direkt externt. Arbetstagaren avgör själv vilken form av rapportering som ska göras. Det ger större utrymme för arbetstagaren att yttra sig om missförhållanden utan att känna påtryckningar från personer med arbetsledande roll. Det skulle också kunna leda till att fler missförhållanden rapporteras externt. Lagens utformning är dock värd att ha i åtanke vad gäller arbetstagaren förutsättningar för att förstå vad som gäller vid rapportering till olika rapporteringskanaler och hur det påverkar rapporteringsförfarandet.

---

<sup>133</sup> Se avsnitt [2.3.3 "Förutsättningar för att larma direkt externt utan att larma internt"](#)



### 6.3 Slutord

Sammanfattningsvis är det uppenbart att rättsläget vid rapporteringsförfarandet förändras till stor del. Enligt min bedömning är det däremot en generell försämring för arbetstagare på individnivå avseende lagens komplexitet. Detta är också något som befaras av samtliga remissinstanser. Den nya lagen är förhållandevis svår att förstå, samtidigt som den är mycket mer omfattande än tidigare lagstiftning. I det hänseendet är den inte anpassad för personer som inte har vana av att använda ett juridiskt språkbruk. Däremot är lagstiftningen implementerad efter visseblåsar direktivet vilket också genomsyrar utformningen. Jag välkomnar å andra sidan att missförhållanden bör omfattas av ett allmänintresse då det var tämligen höga krav i tidigare lagstiftning för rapportering. Vidare finner jag det även positivt att det inrättas interna- och externa rapporteringskanaler tillsammans med den förändrade rapporteringsordningen. Det är däremot anmärkningsvärt vad gäller avsaknaden av en definition av vad som avses med allmänintresset, hur omfattande begreppet är och hur det ska bedömas. Enligt min bedömning tillgodoser inte det arbetstagarens skydd eftersom bristen på kunskap kring begreppet kan skapa avhållsamhet från att rapportera. Icke desto mindre kan det samtidigt leda till att missförhållanden av mildare karaktär rapporteras i större utsträckning som påverkar arbetsgivarens verksamhet. Den nya lagen kan därför inte anses uppfylla sitt syfte om stärkt skydd. Trots att det är avsikten finner jag att problemen som lyfts ovan kan bidra till en ökad osäkerhet vid rapportering än vid tidigare lagstiftning.

Det är däremot välkommet att kravet på att missförhållanden ska vara mycket allvarliga för att rapporteras direkt externt tas bort, samtidigt som det möjliggörs för arbetstagaren att avgöra vilken rapporteringskanal som är mest lämplig. Enligt min uppfattning kommer det i huvudsak rapporteras internt eftersom det i tidigare lagstiftning varit ett krav. Det har också varit en del av lojalitetsplikten mellan arbetstagare och arbetsgivare. Däremot kan bristen på kunskap kring hur lagen tolkas, hur allmänintresset ska bedömas och ändringen av rapporteringsordningen i kombination föranleda att fler tvister tas upp i Arbetsdomstolen. Hur den nya visseblåsarlagen tillämpas i svensk rätt återstår att se när den träder i kraft den 17 december i år.

Andra intressanta aspekter, som inte faller inom ramen för uppsatsens frågeställningar, är hur lojalitetsplikten mellan arbetstagare och arbetsgivare påverkas genom det utökade skyddet för

rapportering av missförhållanden. Arbetstagaren tilldelas större utrymme för bedömning av hur en rapportering sker, samtidigt som det nya rekvisitet för missförhållanden lämnar möjlighet för en mer extensiv tolkning av vad som får rapporteras. Arbetstagaren behöver förvisso fog för sina påståenden, men ges en större möjlighet att sätta egna intressen före arbetsgivarens. En annan aspekt är även möjligheten till ett offentliggörande som i tidigare lagstiftning var enklare att genomföra. Det finns risk för att anställda, specifikt inom offentlig sektor, till följd av lagstiftningens krav för ett offentliggörande försummar den grundlagsskyddade meddelarfriheten.

## Summary

In May 2019 the government adopted the EU-directive on protection of persons who report breaches of Union law, also known as the whistleblowing directive. It was stated that current legislation, The act on special protection for employees who report on serious misconduct from 2016, did not fulfill the minimum requirements stated in the directive. Hence, the government made the decision to implement a new law for whistleblowers. The act on the protection of persons who report misconduct of 2021 is the new law that enters into force on December 17<sup>th</sup> and replaces the previous law for whistleblowers.

In relation to the requirements of the directive, the requirement of misconduct is mitigated. Instead, the misconduct reported should only be in the public interest and does no longer need to be severe. Furthermore, the reporting order is changed and the requirement of internal reporting in firsthand is removed. The law has met some criticism, primarily from consultative bodies. Partly as regards the changes, partly the complexity of the law. This essay intends to investigate how the changed requirements in the new law will affect the reporting procedure.

Conclusions reached in this essay are firstly the lack of definition of what is in the public interest that can create abstinence from reporting. Secondly, the risk that misconduct with a very mild character comes to the public's attention. It is welcomed that it is made possible for employees to report directly externally, but a combination of these issues can lead to more disputes in the labour court, at the same time as the complexity of the legislation makes it hard to comprehend and instead might have the opposite effect.

# Källförteckning

## Litteratur

Ericson, Bo. Asc, Henric (2019), *kommentar till 1 § Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*. Ny juridik 1:18, kap. ”Allvarliga missförhållanden” och ”Kritiska uttalanden”.

Fransson, Susanne (2013). *Yttrandefrihet och whistleblowing om gränserna för anställdas kritikerätt*. Premiss förlag.

Glavå, Mats (2020). *Arbetsrätt*. Studentlitteratur AB Lund.

Hettne, Jörgen. Otken Eriksson, Ida (2011) *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*. Nordstedts juridik.

Kleineman, Jan. (2018) ”Rättsdogmatisk metod”, *Juridisk metodlära*, Korling, Fredric och Zamboni, Mauro (red), Studentlitteratur, Lund.

Kvarntorp, Kamilla (2020). *Oenigheter om effekter av snårigt lagförslag*, Lag & Avtal.

Lunning, Lars. Toijer, Gudmund. Lindblom, Per. (1 juli. 2018, JUNO), Anställningsskydd kapitel ”Lojalitetsfrågor m.m.”.

[[https://juno-nj-se.ludwig.lub.lu.se/b/documents/2972729?dq=lojalitetsplikt#BOOKPART9789139302247CHAPTER3\\_0931F966AA2355C2AD931E84B68D490B](https://juno-nj-se.ludwig.lub.lu.se/b/documents/2972729?dq=lojalitetsplikt#BOOKPART9789139302247CHAPTER3_0931F966AA2355C2AD931E84B68D490B)]

Larsson, Per (2015). *Skyddet för visselblåsare i arbetslivet - en konstitutionell och arbetsrättslig studie*. Jure förlag AB.

Sandgren, C. (2021). *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod, argumentation och språk*. (Femte upplagan). Stockholm: Norstedts Juridik.

Westregård, A. (2016). Recension av Per Larsson, Skyddet för visseblåsare i arbetslivet – en konstitutionell och arbetsrättslig studie. *Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet*, 16(4), 96

## **Rättsfallsförteckning**

### **AD**

AD 1982:110

AD 2006: 103

### **Europadomstolen**

Guja mot Moldavien (2008-02-212).

Heinisch mot Tyskland (2011-07-21).

Fuentes Bobo v. Spanien (2000-29-02).

## **Europeiska Unionen**

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, 4 november 1950,  
[\[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SWE.pdf\]](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SWE.pdf)

Council of Europe recommendation CM/Rec (2014) 7 on the protection of whistleblowers.

Explanatory memorandum. Recommendation CM/Rec (2014) 7 on the protection of whistleblowers.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten. 2018/0106 (COD).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

## Offentligt tryck

SOU 2014: 31 *Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.*

SOU 2020:38 *ökad trygghet för visselblåsare*

Ds 2002:56 *Hållfast arbetsrätt för ett föränderligt arbetsliv*

Prop. 2015/16:128 *Ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*

Prop. 2017/18:200 *En ny lag om företagshemligheter*

Prop. 2020/21:193 *Genomförande av visselblåsardirektivet*

## Övrigt

Arbetsdomstolen. REMISSYTTRANDE Dnr 41/2020 2020-10-16 Saknr: 124.

Journalistförbundet. Remissyttrande. *SOU 2020:38 Ökad trygghet för visselblåsare*, Ref.nr: A2020/01490/ARM. Dnr: 2020/22.

LO. Remissyttrande *Ökad trygghet för visselblåsare, SOU 2020:38*, Dnr 20200232.

Svenskt näringsliv. *Remissyttrande, Ökad trygghet för visselblåsare*. Referens/dnr: A2020/01490/ARM

TCO. *Remissyttrande över betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare, SOU 2020:38*. Ref.nr: A2020/01490/ARM



