



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Fredrika Kamme

Rätten att blåsa i visslan

En granskning av det svenska införlivandet av EU:s  
visselblåsardirektiv

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Niklas Selberg

Termin: VT 2022

# Innehållsförteckning

<b>INNEHÅLLSFÖRTECKNING</b> .....	<b>2</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>1</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b> .....	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>4</b>
1.1 BAKGRUND .....	4
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING.....	5
1.3 METOD OCH MATERIAL.....	6
1.4 AVGRÄSNING.....	6
1.5 DISPOSITION.....	7
<b>2 EUROPARÄTT</b> .....	<b>8</b>
2.1 EUOPAKONVENTIONEN .....	8
2.2 EU:S RÄTTIGHETSSTADGA .....	8
2.3 FÖRHÅLLANDET MELLAN EKMR OCH STADGAN I LJUSET AV VISSSELBLÅSARDIREKTIVET .....	9
2.4 DIREKTIVETS GENOMFÖRANDE .....	10
2.4.1 <i>Principen om lojalt samarbete och sekundärrättens bestämmelser</i> .....	10
2.4.2 <i>EU-domstolens krav för genomförande av direktiv</i> .....	12
2.5 VISSSELBLÅSARDIREKTIVET .....	13
2.5.1 <i>Syfte</i> .....	13
2.5.2 <i>Allmänintresset</i> .....	13
2.5.3 <i>Ansvarsfrihet &amp; repressalieförbud</i> .....	15
2.5.4 <i>Rapporteringsförfarandet</i> .....	15
<b>3 SVENSK RÄTT</b> .....	<b>17</b>
3.1 GRUNDLAGSSKYDDET .....	17
3.2 LOJALITETSPLIKTEN .....	17
3.2.1 <i>Arbetsdomstolens praxis</i> .....	18
3.3 2016 ÅRS VISSSELBLÅSARLAG.....	19
3.4 VISSSELBLÅSARLAGEN .....	20
3.4.1 <i>Tillämpningens räckvidd</i> .....	20
3.4.2 <i>Allmänintresset</i> .....	21
3.4.3 <i>Ansvarsfrihet &amp; repressalieförbud</i> .....	21
3.4.4 <i>Rapporteringsförfarandet</i> .....	22
<b>4 ANALYS</b> .....	<b>24</b>
4.1 DET SVENSKA INFÖRLIVANDET AV VISSSELBLÅSARDIREKTIVET .....	24
4.1.1 <i>Rapporteringsförfarandet</i> .....	24
4.1.2 <i>Allmänintresset</i> .....	26
4.1.3 <i>Repressalieförbudet &amp; lojalitetsplikten</i> .....	27
4.2 SLUTORD .....	29
<b>5 KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b> .....	<b>30</b>

# Summary

The Swedish public sector has historically been characterized by transparency and the protection of employees. Freedom of speech and the messenger protection are rights that constitutes the core of democracy. Despite the protection of workers is a Swedish core value, questions concerning the width of the protection arise. The purpose of this essay is to pursue and mediate such an analysis on the matter.

In 2019 the government adopted a new legislation to expand the protection that benefits whistleblowers, in occasion of the new directive on the protection of persons who report breaches of Union law. The messenger protection required expansion in order to achieve the minimum-standards of the directive, therefore the law of 2016 was being replaced. The new legislation, act on the protection of persons who report breaches, entered into force the 17th of December 2021 and implicate vast changes. A central change is that the misconduct no longer needs to be severe in order to be covered by the enforcement, it merely needs to fall within the public interest. My conclusion in this essay results in that meaning of the central concept public interest is unclear, but also that the new reporting system is poorly developed. The limit of how long the duty of loyalty extends in relation to freedom of speech and the messenger protection requires a balance of interests. It partly relies on what the employee report and to whom, but also whether the employee works within the public sector or not. The last conclusion relies on a research of how the Swedish law relates to the EU's directive, and concludes that they exist on more or less the same minimum-standard in terms of the reportingsystem and prohibition of retaliation.

# Sammanfattning

Den offentliga sektorn i Sverige har historiskt genomsyrats av transparens och skydd för arbetstagares rättigheter. Yttrandefrihet och meddelarskydd är rättigheter som utgör kärnan för demokrati. Trots att arbetsrättsligt skydd är en kärnfråga i Sverige, uppstår frågor om hur långt skyddet egentligen sträcker sig. Syftet med denna uppsats är att genomföra och förmedla en sådan analys på ämnet.

År 2019 antog regeringen en ny lagstiftning för att utöka skyddet för visselblåsare, med anledning av EU:s nya visselblåsardirektiv. Skyddet behövde utökas för att leva upp till direktivets minimikrav, och 2016 års lag ersattes. Den nya lagen, Lag om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, trädde i kraft den 17 december 2021 och ger upphov till omfattande förändringar. En central förändring är att missförhållanden numera inte behöver vara allvarliga för att omfattas av tillämpningsområdet, utan endast krävs falla inom allmänintresset. Min slutsats i denna uppsats resulterade i att det föreligger en otydlighet i vad som faller inom begreppet allmänintresse, samt att den nya rapporteringsordningen är olyckligt utformad. Gränsen för hur långt lojalitetsplikten sträcker sig i förhållande till yttrande- och meddelarfriheten kräver en intresseavvägning. Det beror delvis på vad arbetstagaren rapporterar om och till vem, men även om den anställda arbetar inom den offentliga sektorn eller ej. Den sista slutsatsen bygger på en undersökning i hur den svenska lagen förhåller sig till EU:s visselblåsardirektiv, och utmynnar i att de befinner sig på mer eller mindre samma minimi-standard vad avser rapporteringsförfarande och repressalieförbud.

# Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
EU-domstolen	Europeiska unionens domstol
LAS	Lag (1982:80) om anställningsskydd
RF	Regeringsformen
SOU	Statens Offentliga Utredningar
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TF	Tryckfrihetsgrundlagen
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen
Visselblåsarlag	Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden
2016 års visselblåsarlag	Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.
Visselblåsar direktiv	Visselblåsar direktiv (2019/1936)

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

I april 2020 slår vårdbiträdet Stine Christophersen larm om allvarliga missförhållanden på Sabbatsbergsbyns äldreboende i Stockholm. Coronapandemin slår till och sprider sig som en löpeld i äldrevården. Vårdföretaget Attendo uppger felaktigt att de försäkrar en särskild insatsgrupp som enbart vårdar smittade, vilket är ett krav från Stockholmsstads beredskapsplan.<sup>1</sup> Som konsekvens av att ha utnyttjat sitt meddelarskydd får Stine en erinran från Attendo, som anger att om hennes illojala beteende upprepas riskerar hon att bli uppsagd. Stine påstås ha brutit mot sin lojalitetsplikt.<sup>2</sup> Stines fall illustrerar hur det sker överträdelser av meddelarskyddet, och frågor om kring hur långt lojalitetsplikten egentligen sträcker sig.

Sverige var det första landet i världen att anta en tryckfrihetsförordning med grundlagsskydd år 1766.<sup>3</sup> Tryckfrihet, yttrandefrihet och meddelarfrihet har längre präglat svensk historia, och utgör fundament för den svenska demokratin. En konsekvens av grundlagsskyddade individuella rättigheter bidrar till att fler vågar larma om missförhållanden i samhället, gruppen går idag under benämningen visselblåsare. Visselblåsare definieras i Nationalencyklopedin som ”benämning på en person som säger ifrån, ofta till massmedier eller kontrollorgan, om den upptäcker oegentligheter (sådan som är olagligt, oetiskt eller olämpligt) i myndigheter, företag eller samhället i övrigt.”<sup>4</sup>

Den äldre visselblåsarlagen ersattes med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, även kallat visselblåsarordningen. Den nya visselblåsarlagen<sup>5</sup> trädde i kraft i december

---

<sup>1</sup> Stockholms stad, Minska smittspridningen - så arbetar äldreomsorgen, besökt 2022-04-18.

<sup>2</sup> Sveriges Radio, Det illojala vårdbiträdet, besökt 2022-04-27.

<sup>3</sup> Cars, Torsten, Meddelarfriheten, vad innebär den?, Svensk juristtidning, 1984 s. 946.

<sup>4</sup> Nationalencyklopedin, Visselblåsare, besökt 2022-04-14.

<sup>5</sup> Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

2021. Med den nya lagen gick kravet från att rapporteringen krävdes bottna i ett allvarligt missförhållande till att endast röra ett missförhållande med förankring i det nya rekvisitet allmänintresset. Det infördes även en ny rapporteringsordning. Den här uppsatsen avser reda ut direktivets påverkan på visseblåarskyddet inom svensk offentlig sektor.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Studien syftar till att undersöka Sveriges införlivande av EU:s visseblåarsdirektiv. En utredning som avser att tydliggöra oklarheter kring hur långt visseblåarskyddet sträcker sig i jämförelse med direktivet, och vilka konsekvenser som följer därav. De mest centrala ändringarna rör rapporteringsförfarandet och det nya rekvisitet allmänintresset, vilket medför att dessa kommer läggas stor vikt vid i utredningen. En ytterligare central aspekt av visseblåarskyddet är hur långt lojalitetsplikten sträcker sig vid plikt-kollision med yttrande- och meddelarfriheten, vilket även det kommer utgöra en stor del av utredningen. Följande frågeställningar kommer att besvaras:

1. Hur långt sträcker sig visseblåarslagens skydd i förhållande till direktivet avseende rapporteringsförfarandet och repressalieförbudet?
2. Hur långt sträcker sig lojalitetsplikten i förhållande till yttrande- och meddelarfriheten?
3. Vad faller inom rekvisitet allmänintresse i visseblåarslagen?
4. Hur står sig det svenska införlivandet i förhållande till visseblåarsdirektivets bestämmelser?

### 1.3 Metod och material

Uppsatsen utgörs av en EU-rättslig metod med komparativa inslag, då uppsatsen avser jämföra unionsrättslig reglering på området med det svenska införlivandet.<sup>6</sup> Genomgående användas en rättsdogmatisk metod, vars utgångspunkt är att tillämpa och granska de allmänt accepterade rättskällorna. Källorna utgörs därför av bland andra förarbeten, lagstiftning och utlåtanden av remissinstanser, men även litteratur av etablerade jurister inom ämnet. Utredningen kommer genomsyras av rättsutvecklingsaspekter för att förmedla en heltäckande bild av rättsläget. Uppsatsen är till viss del deskriptiv i avseendet att fastslå gällande rätt på EU- samt nationell nivå, även kallat *lex lata*.<sup>7</sup> Metoden innebär en granskning av gällande rätt, för att sedan mynna ut i en analys av de juridiska spörsmålen med hjälp av en rättsanalytisk metod.

Studien innehåller ett urval av rättsfall arbetsdomstolen, Europadomstolen samt EU-domstolen relevanta för ämnet. Arbetsdomstolens dom 2012 nr 25 är ett rättsfall som inte rör den offentliga sektorn. Fallet är inkluderat då det visar på arbetsdomstolens bedömning av lojalitetspliktens omfattning i en privat anställningsrelation, för att jämföras med ett liknande fall i den offentliga sektorn. Som reaktion på SOU 2020:38 uppstod en blandad kritik från remissinstanser, för att framhäva en nyanserad bild redogörs för två instanser som representerar arbetsgivar- såväl som arbetstagersidan.

### 1.4 Avgränsning

Uppsatsen avser undersöka visselblåsarskyddet inom den offentliga sektorn, men kommer även till viss del att beröra den privata sektorn i jämförande syfte. Visselblåsardirektivet är omfattande, varför en avgränsning skett av de ämnen som är mest relevanta för införlivandet på området. Inspiration i val av avgränsning har hämtats från de ståndpunkter som lyfts fram av remissyttranden till den nya lagen. Studien är avsedd att analysera konsekvenserna för arbetstagare primärt, men kommer även att beröra

---

<sup>6</sup> Nääv & Zamboni (2019) Juridisk metodlära, s. 109.

<sup>7</sup> Ibid s. 21.



konsekvenserna för gruppen arbetsgivare. Med hänsyn till tid- och ordbegränsning kommer inte andra intressanta aspekter av området utredas, som exempelvis lag om företagshemligheter samt konsekvenserna för koncernbolag.

## 1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med inledning och bakgrund för att förmedla en inblick i ämnet. Sedan följer en redogörelse för Europakonventionen, för att följas av en redogörelse av unionsrätten och rättighetsstadgan i del två, samt EU:s visseblåardirektiv. Del tre utgörs av svensk rätt, som kompletteras med synpunkter på lagen från TCO och Bankinstitutets arbetsgivarorganisation, tillsammans med en redogörelse för lojalitetspliktens innebörd. Allmänintresset och rapporteringsordningen kommer att redogöras för i både den EU-rättsliga delen samt den svenska delen. Europeisk rätt är som känt implementerad svensk rätt, det blir därför missvisande att tala om regleringarna som olika saker. Samtidigt finns det saker som skiljer dem åt, vilket kräver en uppdelning av de båda trots att de verkar i symbios.

Av detta följer en analys, i vilken frågeställningarna kommer att besvaras. Avslutningsvis följer en källförteckning.

## 2 Europarätt

### 2.1 Europakonventionen

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (EKMR) antogs av Europarådet. Europarådet är en europeisk samarbetsorganisation separat från Europeiska unionen, beläget i Strasbourg.<sup>8</sup> Konventionen ratificerades av Sverige 1953, men blev svensk lag först 1995 när Europakonventionen implementerades.<sup>9</sup>

Europakonventionen kan endast tillämpas av de stater som är medlemmar i Europarådet. Konventionen är primärt tillämplig mellan det allmänna och medborgarna, och prövas av Europadomstolen.<sup>10</sup> Rätten till yttrandefrihet stadgas av art 10, vilken innefattar åsiktsfrihet samt att sprida och ta emot uppgifter utan offentlig myndighets inblandning.<sup>11</sup> Staten får inskränka yttrandefriheten med hänsyn till den allmänna säkerheten och av anledningar som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.<sup>12</sup> I artikel 10 anges dessa ändamål, varav två har betydelse i visselblåsarkontext i fråga om yttrandefriheten bör begränsas eller ej - om hindrandet av att förtroliga uppgifter sprids samt skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter.<sup>13</sup>

### 2.2 EU:s rättighetsstadga

EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna fastslår rättigheter som omfattas av primärrätten i enlighet med artikel 6.1 FEU, vilket innebär att stadgan är direkt tillämplig inom Europeiska unionen. Stadgan blev en del av primärrätten när Lissabonfördraget trädde i kraft år 2009, vilket medförde

---

<sup>8</sup> Europarådets officiella hemsida, Kortfattat om Europarådet, besökt (2022-06-20).

<sup>9</sup> Fransson (2013) Yttrandefrihet och Whistleblowing, om gränserna för anställdas kritikrätt, s. 17.

<sup>10</sup> Danelius (2015) s. 20.

<sup>11</sup> Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, art 10.

<sup>12</sup> Ibid art 10(2).

<sup>13</sup> Europakonventionen art 10 p. 2.

samma rättsliga ställning som de andra fördragen.<sup>14</sup> Stadgan är tillämplig när unionsrätten tillämpas inom medlemsstaterna, i fråga om EU-rättsliga förordningar och regler, såsom visseblåsardirektivet. Den utgörs av rättigheter som är avsedda att genomdrivas rättsligt, men även vägledande principer som kan införlivas nationellt.<sup>15</sup> Stadgan utgår från rättigheter som reflekterar centrala bestämmelser i medlemsstaternas grundlagar såväl som deras internationella förpliktelser, exempelvis EKMR. Det rör sig om förpliktelser som EU-domstolen, belägen i Luxemburg, genom rättspraxis fastslagit ska ha ett skyddsvärde och som genom stadgan kodifierats.<sup>16</sup> Rätten till yttrande- och informationsfrihet fastslås i artikel 11, som anger rätten att ta emot och sprida uppgifter utan offentlig myndighets inblandning. Visselblåsning ingår i yttrandefriheten, och får begränsas efter de begränsningar som anges i artikel 52, vilken sammanfattningsvis anger att begränsningar får göras om de är nödvändiga och svarar mot ett mål uppställt av europeiska unionen.

### 2.3 Förhållandet mellan EKMR och stadgan i ljuset av visseblåsardirektivet

Stadgan och Europakonventionen förhåller sig till varandra på så sätt att de tillsammans med nationella författningar utgör grunden för mänskliga rättigheter inom unionen. Förhållandet mellan EU och Europakonventionen ter sig genom två separata men kompletterande system mellan de europeiska staterna. Stadgan kompletterar rättigheterna i Europakonventionen, medan Europakonventionen samtidigt har implementerats i medlemsstaternas nationella regelverk.<sup>17</sup> Stadgan är utgångspunkten när rättighetskyddet prövas och Europakonventionen kommer i andrahand.<sup>18</sup> Det är endast de

---

<sup>14</sup> Bergström & Hettne (2014) s. 175.

<sup>15</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C83/02) art. 51.

<sup>16</sup> Bergström & Hettne (2014) s. 176-177.

<sup>17</sup> Ibid s. 184.

<sup>18</sup> Ibid s. 318.

artiklar i stadgan som erbjuder rättigheter som har direkt effekt.<sup>19</sup> Därav är Stadgans artikel 11 mest relevant att tolka i ljuset av visseblåsdirektivet.

## 2.4 Direktivets genomförande

### 2.4.1 Principen om lojalt samarbete och sekundärrättens bestämmelser

Primär- och sekundärrätten utgör tillsammans en normhierarki inom EU:s rättssystem. Primärrätten är överordnat sekundärrätten<sup>20</sup>, och utgör grundläggande föreskrifter samt anger hur det juridiska systemet ser ut. Detta med anledning av att primärrätten har förhandlats fram i linje med medlemsstaternas grundlagar.<sup>21</sup> Fördrag som slutits mellan medlemsstaterna tillsammans med ytterligare centrala bestämmelser utgör primärrätten och har samma rättsliga värde.<sup>22</sup> Sekundärrätten tar avstamp i primärrätten, då primärrätten styr utformningen och förutsättningarna för hur sekundärrätten tar form. Sekundärrätten styrs av begränsningar som uppställs i primärrätten, exempelvis av stadgan. En ytterligare central begränsningskälla är principen om tilldelade befogenheter<sup>23</sup>, som fastslår att EUs makt är begränsad till de befogenheter som medlemsstaterna tilldelat unionen genom fördragen. Följaktligen kan grundfördragen ses som ämnesområden för vilka EU får utfärda föreskrifter om. Dessa omfattas av sekundärrätten.<sup>24</sup> Direktiv är en sekundärrättslig rättsakt, vilket medför att direktiv tar avstamp i primärrätten. Läran om direkt effekt och principen om unionsrättens företräde medför att medlemsstaterna är ålagda att garantera EU-rättens effektiva genomslag på nationell nivå.<sup>25</sup> Direktiv och andra rättsakter har följaktligen företräde framför nationell lag.<sup>26</sup> Principen om konform tolkning innebär att inom EU-

---

<sup>19</sup> Bergström & Hettne (2014) s. 418.

<sup>20</sup> Art 263 FEUF.

<sup>21</sup> Bergström & Hettne s. 20-21.

<sup>22</sup> Art 1 FEU.

<sup>23</sup> Art 5.2 FEU.

<sup>24</sup> Bergström & Hettne (2014) s. 30.

<sup>25</sup> Mål 6/64 Costa mot Enel.

<sup>26</sup> Bergström & Hettne (2014) s. 403.

rättens tillämpningsområde ska all nationell rätt tolkas konformt med EU-rättens, vilket leder till färre konfliktsituationer.<sup>27</sup>

EU-rättens företräde motiveras till viss del av principen om lojalt samarbete enligt art 4.3 FEU. Principen medför att medlemsstaterna är skyldiga att lojalt genomföra och tillämpa EU-rätten.<sup>28</sup> Mot bakgrund av lojalitetsprincipen blir brister i genomförande av rättsakter ett problem, eftersom det krävs att alla medlemsstater uppnår en enhetlig, rättslig grund för att EU ska fungera. Lojalitetsprincipen kräver därav att rättsakter får mer eller mindre samma genomslag i medlemsländerna.<sup>29</sup> Direktiv är till alla delar bindande för de medlemsstater som de riktar sig till, vilket innebär att de måste tillämpas på ett fullständigt sätt för att inte riskera att utgöra ett fördragsbrott. Samtidigt kräver direktiv att de införlivas på nationell nivå inom en angiven tidsfrist. Med anledning därav har medlemsstaterna makten att reglera hur direktivet ska införlivas, och med vilka medel.<sup>30</sup> Medlemsstaterna är ålagda att meddela kommission om vilka lagar och rättsmedel de använder för att införliva direktivet.<sup>31</sup> Om tidsfristen överskrids strider bristen av införlivande mot principen om lojalt samarbete och övergripande krav på unionsrättens enhetlighet.<sup>32</sup>

Visselblåsardirektivet är ett minimidirektiv. Innebörden av minimidirektiv är att det är varje enskild medlemsstats skyldighet att implementera lagstiftningsåtgärder på nationell nivå, detta i enlighet med den så kallade subsidiaritetsprincipen. Regleringar från EU ska endast ske i den mån det är nödvändigt, och inte överskrida en högre nivå än vad som krävs i enlighet med subsidiaritetsprincipen.<sup>33</sup> Det är upp till medlemsstaten att själva bestämma om regleringen ska bli mer långtgående än föreskrivet, eller hålla sig på en minimi-nivå. Detta medför enligt EU-kommissionen att direktivet

---

<sup>27</sup> Ibid s. 414.

<sup>28</sup> Ibid s. 89.

<sup>29</sup> Hettne & Reichel s. 21.

<sup>30</sup> Art 288 FEUF.

<sup>31</sup> Europeiska kommissionens webbplats besökt (2022-06-20).

<sup>32</sup> Bergström & Hettne s. 34.

<sup>33</sup> Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, art 5(3).

är förenligt med proportionalitetsprincipen.<sup>34</sup> Införlivandet av visseblåsdirektivet ska främst ske genom den nya visseblåsarlagen.<sup>35</sup>

#### 2.4.2 EU-domstolens krav för genomförande av direktiv

Trots att medlemsstaterna har rätt att välja tillvägagångssätt för hur direktiv ska införlivas enligt art 288 FEUF, så föreligger vissa krav på genomförandet. Detta följer av principen om lojalt samarbete samt artikel 291 FEUF.<sup>36</sup> Inledningsvis har EU-domstolen i mål C-48/75 fastslagit att medlemsstaterna måste välja den metod som är mest effektiv för att direktivets ändamål ska säkerställas.<sup>37</sup>

Sammantaget kan fem generella krav utläsas ur EU-domstolens praxis för genomförande av direktiv i nationell rätt.<sup>38</sup> Det första kravet fastslår att direktivet måste tillämpas fullt ut (fullständighetskravet).<sup>39</sup> Om direktivets ändamål är att skapa rättigheter för enskilda måste det genomföras på ett sätt som anses precist och klart och garanterar de enskildas rättssäkerhet (klarhets och preciseringskravet).<sup>40</sup> Alltför vidsträckta nationella tolkningar av en unionsrättslig bestämmelse kan strida mot kravet på rättssäkerhet.<sup>41</sup> Medlemsstaternas nationella lagar måste utropas så att personer som berörs får kännedom om sina rättigheter (publiceringskravet och förutsebarhetskravet) samt ges möjlighet att göra dem gällande vid nationell domstol (effektivitetskravet).<sup>42</sup> I praxis har kommissionen lagt vikt vid nationell administrativ praxis såväl som domstolspraxis vid sin bedömning av de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit.<sup>43</sup> Om införlivade bestämmelser skulle tolkas på olika sätt vid nationella domstolar skulle genomförandet anses otillräckligt.<sup>44</sup> EU-domstolen har i mål C-483/99<sup>45</sup> uttalat att nationella

---

<sup>34</sup> Ibid art 5(4).

<sup>35</sup> Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2021/22:AU3 s. 5.

<sup>36</sup> Bergström & Hettne (2014) s. 440.

<sup>37</sup> Mål C-48/75, The state v. Jean Noel Royer p. 75.

<sup>38</sup> Bergström & Hettne (2014) s. 442.

<sup>39</sup> Mål C-259/01, kommissionen mot Frankrike, p. 17.

<sup>40</sup> Mål C-225/97, kommissionen mot Frankrike, p. 37.

<sup>41</sup> Bergström & Hettne s. 414.

<sup>42</sup> Mål C-455/00, kommissionen mot Italien, p. 23.

<sup>43</sup> Mål C-372/99, kommissionen mot Italien p. 20.

<sup>44</sup> Mål C-129/00, kommissionen mot Italien p. 33.

<sup>45</sup> Mål C-483/99, kommissionen mot Frankrike.

bestämmelser som bidrar till överimplementering av direktivet och uppenbart går utöver målen för det önskade resultatet riskerar att bli rättsosäkert.<sup>46</sup> Om ett begrepp i en bestämmelse i ett direktiv ordagrant genomförs i den nationella lagtexten torde de unionsrättsliga kraven vara uppfyllda, trots att begreppet innebär otydligheter enligt Henkow.<sup>47</sup> EU-domstolen har fastslagit att personer som lider ekonomisk skada till följd av att ett införlivande av direktiv inte skett korrekt ska ha rätt till att staten hålls ansvarig vid nationell domstol.<sup>48</sup> Kommissionen kan väcka talan mot medlemsstaten för försenat genomförande av direktivet samt yrka på böter och vite.<sup>49</sup>

## 2.5 Visselblåsardirektivet

### 2.5.1 Syfte

Visselblåsardirektivets syfte är att säkerställa efterlevnaden av unionsrätten genom att införa miniminormer för arbetstagare som rapporterar om missförhållanden med anknytning till arbetet.<sup>50</sup> Av skälen till direktivet framgår att visselblåsare i nuläget avskräcks från att rapportera med rädsla för repressalier, ambitionen med direktivet är att motarbeta en sådan oro.<sup>51</sup> Flera medlemsstater saknade tidigare regleringar på området, varför visselblåsardirektivet antogs 2019 för att uppnå en enhetlig ram inom unionen.

### 2.5.2 Allmänintresset

Gruppen som omfattas av visselblåsardirektivet är arbetstagare som rapporterar om missförhållanden. Anställda som ännu inte har påbörjat sin tjänst, eller anställda som avslutat sin tjänst och därefter rapporterar om missförhållanden relaterade till arbetet omfattas.<sup>52</sup> Överträdelse som inte har

---

<sup>46</sup> Henkow (2010) s. 453.

<sup>47</sup> Ibid s. 465.

<sup>48</sup> Förenade målen C-6/90 & C-9/90 Francovich och Bonifaci m.fl. mot Italien.

<sup>49</sup> Bergström & Hettne (2014) s. 443.

<sup>50</sup> Visselblåsardirektiv (2019/1936), art 1.

<sup>51</sup> Ibid skäl 1.

<sup>52</sup> Visselblåsardirektiv (2019/1936) art 4.

skett men sannolikt kommer att inträffa omfattas även.<sup>53</sup> Missförhållandet ska kunna härledas till ett arbetsrelaterat sammanhang.<sup>54</sup>

Av första skälet till direktivet framgår att personer som upptäcker missförhållanden inom ramen för ett arbetsrelaterat sammanhang skyddas mot risk för repressalier, om missförhållandet skadar eller kan skada allmänintresset. Förslaget till direktivet<sup>55</sup> fastslår att allmänintresset inbegriper överträdelser av unionsrätten genom handlande eller underlåtenhet vilka faller inom tillämpningsområdet enligt art 2. Det rör sig alltså om ett europeiskt allmänintresse. Överträdelsen ska även motverka målet eller syftet med reglerna av de unionsrättsakter som omfattas av artikeln.<sup>56</sup> Sådana överträdelser kan bland andra ske på områden såsom korruption, bedrägeri, miljöskydd, produktsäkerhet och offentlig upphandling med fler.<sup>57</sup>

Viss vägledning finns att inhämta i praxis från Europadomstolen i sökandet av en definition av allmänintresset. Europadomstolen har exempelvis uttalat att det föreligger ett särskilt allmänintresse i missförhållanden som rör vård och omsorg.<sup>58</sup> I målet *Guja mot Moldavien*<sup>59</sup> ansåg Europadomstolen att det är allmänheten som avgör vad som faller in under allmänintresset, och att det kan påverkas av förändringar i lagstiftning och aktuella händelser som pågår nationellt. Målet rörde en visselblåsare som vittnade om maktnissbruk inom politiken, vilket domstolen ansåg att det förelåg ett allmänintresse i att sådan information kom allmänheten till kännedom. I fallet *Gawlik mot Liechtenstein*<sup>60</sup> fastslog Europadomstolen att skyddet för arbetstagaren stärks desto mer personen anstränger sig för att ta fram korrekt information. Fallet rörde en läkare som larmat om att en kollega bedrivit aktiv dödshjälp, vilket ledde till att visselblåsaren blev uppsagd. Informationen visade sig senare vara felaktig, vilket rapportören enkelt hade kunnat säkerställa. Visselblåsarens yttrandefrihet hade inte ansetts inskränkts,

---

<sup>53</sup> Ibid skäl 30.

<sup>54</sup> Ibid art 4.

<sup>55</sup> Förslag till direktiv (2018/0106(COD)).

<sup>56</sup> Visselblåsardirektiv (2019/1936) art 5(1).

<sup>57</sup> Ibid art 2.

<sup>58</sup> *Heinisch mot Tyskland* (2011-07-21).

<sup>59</sup> *Guja mot Moldavien* (2008-02-21).

<sup>60</sup> *Gawlik mot Liechtenstein* (2021-02-16).



då det skett en prövning av lojalitetsplikten och en korrekt avvägning mellan dels arbetstagarens rätt till yttrandefrihet, dels arbetsgivarens intresse av att upprätthålla sitt rykte. Denna dom bekräftar Europadomstolens tidigare utgångspunkt som fastslogs i Guja mot Moldavien, där domstolen uttalade att arbetstagaren krävdes ha undersökt att informationen var riktig för att anses vara i så kallad god tro och omfattas av skyddet. Detta var dock oberoende av om informationen var felaktig eller ej, så länge undersökningsplikten var uppfylld.<sup>61</sup>

### 2.5.3 Ansvarsfrihet & repressalieförbud

Medlemsstaterna är enligt direktivet ålagda att vidta åtgärder för att förbjuda alla former av repressalier vid rapportering av missförhållanden, även hot och försök till repressalier.<sup>62</sup> Ansvarsfriheten stadgas i art 6 i direktivet, och förutsätter att personen som rapporterar om missförhållandet haft rimlig anledning att tro att informationen var sann och att den omfattades av direktivets tillämpningsområde.

I artikeln fastslås vidare att direktivet inte påverkar *hur* verksamheten är skyldiga att ta emot och följa upp rapporteringen, det är med andra ord upp till medlemsstaten själv att reglera. Detta är oberoende av reglerna om rätten att rapportera anonymt.<sup>63</sup>

EU-domstolen har i ett förhandsavgörande från 2019 uttalat att repressalieförbudet ska tolkas som vidsträckt, för att inte motverka dess syfte. Slutsatsen av detta rättsfall är att repressalieskyddet ska ges en vidsträckt tolkning, och begränsas inte av att en tredje part stöttat den diskriminerade i rapporteringen.<sup>64</sup>

### 2.5.4 Rapporteringsförfarandet

Av skälen till direktivet går att utläsa att olika typer av överträdelse riskerar att skada allmänintresset allvarligt genom att skapa betydande risker för

---

<sup>61</sup> Guja mot Moldavien (2008-02-21).

<sup>62</sup> Visselblåsardirektiv (2019/1936) art 19.

<sup>63</sup> Ibid art 6.

<sup>64</sup> Jamina Hakelbracht m.f.l. mot WTG Retail BVBA (2019-06-20).

samhällets välfärd. Av den anledningen ska efterlevandskontrollen stärkas genom införandet av rapporteringskanaler. Dessa kanaler ska vara konfidentiella, effektiva och säkra för rapportören.<sup>65</sup> Det finns två typer av rapporteringsförfaranden, intern- och extern rapportering. Intern rapportering<sup>66</sup> innebär att visselblåsaren vänder sig till sin arbetsgivare eller den som företräder arbetsgivaren och larmar inom verksamheten. Extern rapportering<sup>67</sup> innebär att personen riktar sig direkt till myndighet eller offentliggör uppgifterna så att de blir tillgängliga för allmänheten.<sup>68</sup> Direktivet stadgar att det inte ska råda krav på intern rapportering i första hand, men att medlemsstaterna ska uppmuntra till att utnyttja interna rapporteringskanaler före externa om dessa synes kunna hantera missförhållandet internt på ett effektivt sätt. Samtidigt betonas att direktivet ska implementeras så att det är möjligt för arbetstagaren att själv avgöra i vilken form rapporteringen ska ske, parallellt med denna uppmuntran.<sup>69</sup> Avseende kravet att inrätta interna rapporteringskanaler har bolag med mellan 50 och 249 anställda rätt att dela resurser för mottagande av rapporter och utredningen i stort.<sup>70</sup>

Avslutningsvis finns möjligheten att rapportera genom offentliggörande, som är en form av extern rapportering. Ett sådant alternativ föreligger om personen i förstahand vänt sig till en intern rapporteringskanal, sedan externt, alternativt externt direkt utan att någon lämplig åtgärd vidtagits inom angiven tidsfrist. Offentliggörande är även rättfärdigat om personen haft rimliga skäl att tro att det förelåg en uppenbar fara för allmänintresset, om det förelegat en överhängande risk för repressalier eller om det är osannolikt att överträdelsen kommer att avhjälpas effektivt.<sup>71</sup>

---

<sup>65</sup> Visselblåsardirektiv (2019/1936) skäl 3.

<sup>66</sup> Ibid art 7.

<sup>67</sup> Ibid art 10.

<sup>68</sup> SOU 2014:31 s. 26.

<sup>69</sup> Visselblåsardirektiv (2019/1936) art 7.

<sup>70</sup> Ibid art 8.6.

<sup>71</sup> Ibid art 15.

## 3 Svensk rätt

### 3.1 Grundlagsskyddet

Rätten till yttrandefrihet stadgas i 2 kap 1 § första punkten Regeringsformen, och fastslår att ”var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad 1. Yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.” Begränsningar får ske med legitima skäl, såsom med ändamål godtagbara för ett demokratiskt samhälle. En sådan begränsning får inte ske utan att en proportionalitetsbedömning gjorts, då begränsningen inte får vara mer långtgående än vad som krävs för att uppnå det eftersträlvade ändamålet.<sup>72</sup>

I tryckfrihetsförordningen fastslås meddelarskyddet, rätten att fritt meddela uppgifter i syfte att offentliggöra innehållet.<sup>73</sup> Även yttrandefrihetsgrundlagen garanterar meddelarskyddet, som säger att varje svensk medborgare har rätt att lämna uppgifter i offentliggörande syfte med hjälp av de kanaler som räknas upp i bestämmelsen.<sup>74</sup> Samtliga av dessa lagar samverkar på så sätt att de kompletterar och fyller ut varandra, när luckor i lagarna uppstår. Detta medför att skyddet är generöst med få inskränkningar.

Inom den offentliga sektorn är det förbjudet för myndigheter och andra allmänna verksamheter att efterforska vem som lämnat uppgifter externt, exempelvis till media. Efterforskningsförbudet följer av både tryckfrihetsgrundlagen<sup>75</sup> och yttrandefrihetsgrundlagen.<sup>76</sup>

### 3.2 Lojalitetsplikten

Lojalitetsprincipen är en allmän rättsgrundsats som belyser ett ömsesidigt förhållande mellan arbetstagare och arbetsgivare i en anställningsrelation. En princip som följer av anställningsavtalet, och som tidvis hamnar i

---

<sup>72</sup> Regeringsformen 2 kap 20-25 §§.

<sup>73</sup> Tryckfrihetsförordningen 1 kap 1 §.

<sup>74</sup> Yttrandefrihetsgrundlagen 1 kap 2 §.

<sup>75</sup> Tryckfrihetsgrundlagen 3 kap 5 §.

<sup>76</sup> Yttrandefrihetsgrundlagen 2 kap 5 §.

plikt-kollision med yttrandefriheten och meddelarfriheten. Arbetsgivaren ålägger sig att långtgående se till arbetstagarens intressen och se uppsägning som sista alternativ. För arbetstagare innebär lojalitetsplikten en skyldighet att sätta arbetsgivarens intresse framför sitt eget, samt att undvika att hamna i intressekonflikter.<sup>77</sup>

### 3.2.1 Arbetsdomstolens praxis

I arbetsdomstolens dom 2012 nr 25 prövades frågan om hur långt lojalitetsplikten sträcker sig i förhållande till yttrandefriheten. Det rörde sig om en rektor anställd på ett privat gymnasium, som på sin Facebooksida hade publicerat och kommenterat sexuellt innehåll. Rektorn blev till följd av detta uppsagd utan lagstöd. Frågan rörde om denne hade brutit mot sin lojalitetsplikt eller endast använt sin grundlagsskyddade yttrandefrihet. Arbetsdomstolen påtalade vikten av lojalitetsplikten, samt att högre krav kunde ställas på en person med förtroendeställning jämfört med en arbetstagare med lägre tjänstebefattning. Agerandet ansågs privat utan koppling till arbetet, mot bakgrund av intresseavvägningen som följer av lojalitetsplikten förelåg inte saklig grund för uppsägning enligt LAS<sup>78</sup>. Arbetsdomstolen uttalade vikten av att rättigheterna i EKMR bibehålls. Arbetsdomstolen prövade även om rektorn hade brutit mot en förhållningsregel uppställd av arbetsgivaren, med andra ord krav på anpassning. Något sådant krav hade inte uppställts, och rektorn hade därav inte brutit mot någon förhållningsregel. Det förelåg inte heller med anledning därav saklig grund för uppsägning.

I AD 2011 nr 74 uppstod frågan om det förelåg saklig grund för uppsägning då en statligt anställd (polis) hade bedrivit en blogg där han beskrivit brottsliga förfaranden av poliser. Personen blev till följd av detta avskedad utan lagstöd. Arbetsdomstolen motiverade sitt beslut med att bloggandet inte hade skett i tjänsten, och att polismannen nyttjat sin yttrandefrihet. Det gjordes med andra ord ingen intresseavvägning i det här fallet. Domstolen anförde att högt uppsatta personer inom den offentliga

---

<sup>77</sup> Ulander Wänman (2017), Svensk juristtidning s. 614.

<sup>78</sup> Lag om anställningsskydd 7 §.

sektorn som direkt ansvarade för myndighetsbeslut kunde bedömas annorlunda.

Selberg och Sjödin anför i sin studie och kommentar till domarna att det inte står klart hur en intresseavvägning av ovanstående slag ska gå till. Frågor som uppstår är exempelvis vilken inbördes ordning olika omständigheter har vid intresseavvägningen, vilka omständigheter som har företräde framför andra.<sup>79</sup> Selberg och Sjödin drar slutsatsen att ”det kan beskrivas som att den statligt anställdas lojalitetsplikt i denna bemärkelse är mindre långtgående, åtminstone i de situationer som rör arbetsrättsliga åtgärder med anledning av att arbetstagaren använt sin yttrandefrihet”.<sup>80</sup>

### 3.3 2016 års visselblåsarlag

Den tidigare gällande lagen, 2016 års visselblåsarlag<sup>81</sup>, gav arbetstagaren skydd mot repressalier för rapportering av allvarliga missförhållanden inom ramen för verksamheten. Innebörden av allvarliga missförhållanden innebar brott med fängelse i straffskalan. Inom den offentliga sektorn var skyddet mer omfattande i jämförelse med enskilda verksamheter. Offentligt anställda kunde i princip inte avskedas på grund av sina yttranden, olika former av repressalier var dock inte uteslutna. Lagen stadgade att rapportering i första hand skulle ske internt till arbetsgivaren, representant för arbetsgivaren eller arbetsgivarorganisationen. Först efter att arbetstagaren rapporterat internt utan resultat, fick denne använda sig av externa rapporteringskanaler. Det kunde ske genom offentliggörande eller genom att vända sig till en myndighet, det förelåg ingen distinktion mellan dessa. En förutsättning för att larma externt enligt 2016 års lag var att rapportören haft fog för sitt påstående om allvarliga missförhållanden vid internt larm. För det fallet att

---

<sup>79</sup> Selberg, Niklas & Sjödin, Erik, Anställningsavtal, lojalitetsplikt och mänskliga fri- och rättigheter. Ny praxis om yttrandefrihet på Internet ur arbetsrättslig synvinkel – i offentlig respektive privat anställning, s. 852.

<sup>80</sup> Ibid s. 853.

<sup>81</sup> Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

arbetstagaren omfattats av skyddet och ändå utsatts för repressalier av arbetsgivaren, skulle arbetsgivaren bli skadeståndsskyldig.<sup>82</sup>

Med anledning av Visselblåsardirektivet ersattes 2016 års lag. Anledningen till att regeringen reformerade lagen var på grund av att den ansågs otillräcklig i förhållande till den nya unionsrätten.<sup>83</sup>

### 3.4 Visselblåsarlagen

#### 3.4.1 Tillämpningens räckvidd

Med avstamp i direktivet har rekvisitet allvarliga missförhållanden reducerats till att utgöras av endast missförhållanden.<sup>84</sup> Av 1 kap 2 § framgår att skyddet vid rapportering av missförhållandet endast gäller vid rapportering i arbetsrelaterat sammanhang. Hänvisningen blir missvisande då det inte är rapporteringen i sig som måste ske vid ett arbetsrelaterat sammanhang, det är informationen om missförhållandet som måste ha framkommit i ett sådant sammanhang. Rapporteringen i sig kan alltså ske efter att arbetsrelationen avslutats, eller innan den har påbörjats.<sup>85</sup>

Missförhållanden har en bred innebörd och utgör alla former av försummelser som kan uppstå på en arbetsplats. Definitionen är oberoende av om det rör sig om agerandet är uppsåtligt eller oaktsamt, eller om missförhållandet grundas på en olyckshändelse och ansvar inte kan härledas till någon enskild. Huruvida ett missförhållande som ännu inte har inträffat utgör ett missförhållande enligt svensk lag är otydligt, men kan i ljuset av direktivet<sup>86</sup> tolkas så.<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> Wiklund, Lars, Ny juridik 1:19 s. 42.

<sup>83</sup> SOU 2020:38 s. 126.

<sup>84</sup> Visselblåsarlag 1 kap 2 §.

<sup>85</sup> Öman, Visselblåsarlag (17 dec. 2021, JUNO), kommentaren till 1 kap 2 §.

<sup>86</sup> Jfr Visselblåsardirektivet art 5.2.

<sup>87</sup> Öman, Visselblåsarlag (17 dec 2021, JUNO), kommentaren till 1 kap 3 §.

### 3.4.2 Allmänintresset

Vilka omständigheter som faller inom direktivets tillämpningsområde har i propositionen till visselblåsarlagen ansetts svår.<sup>88</sup> Lagen inleds med att fastslå att rapporteringen måste ha en anknytning till allmänintresset, i linje med direktivets utgångspunkt.<sup>89</sup>

För att det ska föreligga ett allmänintresse krävs att missförhållandet angår personkretsen allmänheten. Tillämpningsområdet sträcker sig därför inte till sådana missförhållanden som endast angår en enskild arbetstagare. Samtidigt kan det finnas ett allmänintresse i att avslöja missförhållanden som rör en enskild, men som blir en samhällsfråga för allmänheten. Exempelvis situationen när en arbetstagare blir otillbörligt utnyttjad av sin arbetsgivare, eftersom det finns ett allmänintresse i att sådana situationer inte uppstår på arbetsplatser. Vidare ska allmänintresset vara legitimt, med vilket praktiskt taget avses att det är otillräckligt med exempelvis nyfikenhet som grund för rapporteringen.<sup>90</sup> Bankinstitutens Arbetsgivarorganisation anför i sitt remissyttrande till SOU 2020:38 att det för arbetsgivare såväl som för arbetstagare uppstår problematik kring hur bedömningen av vad som faller inom rekvisitet allmänintresset ska göras. Ingen av parterna kan på egen hand enkelt avgöra i vilka situationer skyddet är tillämpligt, vilket enligt organisationen gör rekvisitet oförutsebart.

### 3.4.3 Ansvarsfrihet & repressalieförbud

I 2 kap 1 § stadgas att visselblåsaren inte får hållas ansvarig om personen vid larmandet hade ”skäligen anledning att anta att rapporteringen av informationen var nödvändig för att avslöja det rapporterade missförhållandet.” Bestämmelsen avser ansvarsfrihet för rapportören av ett missförhållande, genom att åsidosätta sin tystnadsplikt enligt avtal, beslut eller lag. Öman menar att åsidosättande av tystnadsplikten sträcker sig över alla typer av förbud att lämna uppgifter, och kan exempelvis omfattas av arbetstagarens

---

<sup>88</sup> Prop 2020/21:193 s. 31.

<sup>89</sup> Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden 1 kap 2 §.

<sup>90</sup> Öman, Visselblåsarlag (17 dec. 2021, JUNO), kommentaren till 1 kap 2 §.

lojalitetsplikt. Att personen är ansvarslös i avseendet åsidosättande av tystnadsplikt utesluter inte andra eventuella påföljder, såsom exempelvis förtal eller spioneri.

I enlighet med direktivet ska den rapporterade personen haft skälig anledning att tro att informationen i fråga var korrekt, men även nödvändig att förmedla för att omfattas av ansvarsfrihet. Tillräckliga skäl föreligger inte om tystnadsplikten inte nödvändigtvis hade behövts åsidosatts. Med andra ord får det inte ske ett oproportionerligt ingripande om rapporteringen kunnat ske genom mindre skadliga metoder.<sup>91</sup>

#### 3.4.4 Rapporteringsförfarandet

Den dåvarande visselblåsarlagen från 2016 uppfyllde inte minimikraven som anges i Visselblåsarlagets avseende rapporteringsordning.<sup>92</sup> Med anledning därav innefattar den nya lagen en annan ordning som är förenlig med direktivet.

Visselblåsarlagen innefattar en rapporteringsordning, som går att härledas till utredningsbetänkandet.<sup>93</sup> Intern rapportering uppmuntras i förstahand, samtidigt som arbetsgivaren har en skyldighet att informera arbetstagaren om möjligheten till extern rapportering.<sup>94</sup> Det betonas att det trots uppmuntran till intern rapportering inte ska finnas några oklarheter om att det är tillåtet att framföra extern kritik direkt.<sup>95</sup> Samtidigt gäller endast repressalieskyddet vid extern rapportering om sådan sker till en myndighet. Att rapportera externt till media för att uppmärksamma allmänheten om missförhållandet är således ett subsidiärt alternativ, då det förutsätter att arbetstagaren först rapporterat genom behörig myndighet.<sup>96</sup> Först om det inte vidtagits tillräckliga åtgärder vid extern rapportering är arbetstagaren behörig att framföra externkritik genom att larma offentligt. Ytterligare situationer som

---

<sup>91</sup> Ibid 2 kap 1 §.

<sup>92</sup> Ibid 7 § 1 punkten a.

<sup>93</sup> SOU 2020:38 s. 126.

<sup>94</sup> Ibid s. 184.

<sup>95</sup> Ibid s. 185.

<sup>96</sup> Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, 4 kap 6 & 7 §§.



kan föranleda en direkt offentlig rapportering är vid risk för liv och hälsa, alternativt där det föreligger sannolik risk för repressalier.<sup>97</sup>

I och med direktivets krav på rapporteringsordning innehåller den svenska lagen krav på att arbetsgivaren ska inrätta interna rapporteringskanaler, samt att myndigheter inom varje enskilt ansvarsområde ska inrätta externa rapporteringskanaler.<sup>98</sup> Detta tolkas i SOU 2020:38 som att det är varje enskilt aktiebolag i en koncerns skyldighet att inrätta sådana interna rapporteringskanaler.<sup>99</sup>

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) anför en kritik mot rapporteringsordningen i sitt remissyttrande till SOU 2020:38. Organisationen är av ståndpunkten att lagen ställer för höga krav på att erhålla skydd för en person som rapporterar om missförhållanden som rör personens enskilda arbetsförhållanden. De anför att det är en otillåten inskränkning av det skydd som existerade innan lagen trädde i kraft och att det tidigare fanns bättre förutsättningar för att både larma externt och vända sig till offentligheten i förstahand i kontrast till den nya regleringen. De poängterar vikten av ett starkt skydd på området, men lyfter att en sådan reglering måste vara lättillgänglig och lättförståelig för den grupp som lagen är avsedd att skydda. TCO påpekar att den personkrets som är i störst behov av skydd i kontexten är arbetstagare, volontärer, praktikanter och egenföretagare. Mot bakgrund av detta bör lagstiftaren utforma lättillgängliga regelverk och rutiner för dessa grupper, vilken nuvarande rapporteringsordning inte lever upp till.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Visselblåsarlag 4 kap 9 §.

<sup>98</sup> Prop. 2020/21:193 s. 266.

<sup>99</sup> SOU 2020:38 s. 268.

<sup>100</sup> Tjänstemännens centralorganisation, remissyttrande avseende SOU 2020:38 s. 1.

## 4 Analys

### 4.1 Det svenska införlivandet av visselblåsardirektivet

Det svenska införlivandet av visselblåsardirektivet erbjuder visserligen ett mer vidsträckt skydd för visselblåsare, då visselblåsarlagen i kontrast till direktivet inte kräver att allmänintresset härrör från en uttömmande lista av områden. Trots detta finns det anledning att problematisera hur det svenska införlivandet står sig i förhållande till visselblåsardirektivet, och dess potentiella framtida konsekvenser.

#### 4.1.1 Inskränkning av yttrandefriheten

Arbetstagare har som nämnt, precis som alla andra, en yttrandefrihet som skyddas av nationell grundlag såväl som av unionsrätten. Samtidigt finns det oklarheter kring vilka omständigheter som faller inom en rättfärdig inskränkning av yttrandefriheten när en visselblåsare rapporterar om missförhållanden. Detta kan sannolikt medföra att arbetstagare avskräcks från att rapportera, då de inte kan avgöra om arbetsgivarens rätt att inskränka yttrandefriheten föreligger eller inte, med hänsyn till bristen av vägledning från EU-domstolen. EU:s rättighetsstadga är bindande för medlemsstaterna och är tillskillnad från Europakonventionen tillämplig när unionsrätten ska tillämpas inom medlemsstaterna, vilket medför att artikel 11 är tillämplig i detta avseende. Rättighetsstadgans artikel 11 agerar på så sätt säkerhetsventil och ”fyller ut” skyddet när det förekommer otillräckligt på nationell nivå, vilket är mycket viktigt. Detta eftersom det bidrar till att syftet med direktivet uppfylls, vilket delvis är att fler visselblåsare ska våga larma om missförhållanden.

#### 4.1.2 Rapporteringsförarandet

Tidigare existerade ingen skyldighet för svenska arbetsgivare och myndigheter att inrätta interna- och externa rapporteringskanaler, det förelåg även krav på att primärt rapportera internt. Visselblåsardirektivet och visselblåsarlagen uppmuntrar till intern rapportering i första hand, samtidigt

som det föreligger en skyldighet för arbetsgivaren att informera arbetstagarna om rätten till extern rapportering. I fråga om rapporteringsordningen så sträcker sig visselblåsarlagens skydd mot bakgrund av det anförda inte långt ifrån de minimikrav som direktivet uppställer. TCO anser att rapporteringsordningen inkräktar på arbetstagarens utrymme att larma om missförhållanden, dels genom att inte få rapportera om missförhållanden som rör den enskilde arbetstagaren, dels genom att inte få rapportera till offentligheten direkt.

Det finns olika infallsvinklar för vilken grupp rapporteringsordningen är fördelaktig för. Dels skyddas arbetsgivaren från att bli uthängd och i somliga fall felaktigt kritiserad. Dels skyddas arbetstagaren från att riskera att begå brott, exempelvis genom att göra sig skyldig till förtal. Det måste ändå rimligen anses att en snävt reglerad rapporteringsordning är mest fördelaktig för arbetsgivaren, eftersom det sätter strängare gränser för hur visselblåsaren får agera. Mot bakgrund av detta hade skyddet i avsaknad av rapporteringsordning förstärkts för arbetstagaren. En annan sannolik konsekvens är att fler visselblåsare hade trätt fram och rapporterat om missförhållanden, utan rädsla för att bryta mot lagen genom att riskera att inte följa rapporteringsordningen. Konsekvensen av detta hade sannolikt gagnat samhället etiskt såväl som ekonomiskt, då det hade förhindrat att skador sker i onödan. Det hade även varit förenligt med införlivandet av unionsrätten, eftersom visselblåsarlagets direktiv är ett minimidirektiv.

Det krävs samtidigt att arbetsgivarens intressen vägs in, och att lojalitetsplikten inte riskeras att brytas mot utan tillräckliga skäl. Av den anledningen är en rapporteringsordning motiverad, eftersom det bidrar till mindre skada för arbetsgivaren. Min åsikt är att en rapporteringsordning är välkommen, eftersom den skyddar både arbetsgivare och arbetstagare från att begå misstag med allvarliga konsekvenser. Samtidigt är den nya rapporteringsordningen olyckligt utformad. Att tillskillnad från 2016 års lag inte ha möjligheten att vända sig till offentligheten direkt kan uppfattas som en kollision med det grundlagsstadgade meddelarskyddet. Konsekvensen av det är att meddelarskyddet riskerar att inskränkas. Av den anledningen delar jag till viss del TCO:s kritik mot lagens utformning.

Själva uppmuntran till att rapportera internt är överflödigt, då något sådant *krav* ändå inte föreligger. Risken med en sådan otydlig formulering är att arbetstagaren upplever att denne bryter mot sin lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren om denne inte följer uppmuntran. Det borde tydliggöras att rätten till intern- såväl som extern rapportering föreligger parallellt, med en distinktion för offentliggörande. Det skulle inte endast bidra till att råta ut frågetecken, men även sannolikt sätta press på arbetsgivare och verksamhetschefer att optimera sina interna rapporteringskanaler. Detta skulle troligen resultera i att arbetstagarna blir bekväma med att larma internt i förstahand självmant, utan vad som kan upplevas som påtryckningar.

#### 4.1.3 Allmänintresset

Visselblåsardirektivet är som känt ett minimidirektiv, som anger att det får införlivas på så sätt att tillämpningsområdena blir fler än de som stadgas i direktivet, om dessa grundas i allmänintresset. Samtidigt har EU-domstolen inte uttalat några klagörande riktlinjer för vad som faller inom allmänintresset, varför dessa utökade tillämpningsområden blir svåra att nationellt definiera i ljuset av unionsrätten. I stället får vägledning hämtas i främst Europadomstolens praxis, som fastslår vaga uttalanden som att det beror på vad som faller inom samhällsdebatten eller ändring i aktuell lagstiftning.

Bankinstitutets Arbetsgivarorganisation uttrycker en oro kring oklarheterna som följer av begreppet allmänintresset, och följaktligen vilka situationer som faller inom lagens tillämpningsområde. Samtidigt kan konstateras att begreppet erbjuder ett mer generöst tillämpningsområde i jämförelse med 2016 års lag. Detta eftersom den tidigare lagen innebar att endast brott med fängelse i straffskalan kunde bli ämne för visseblåsning. I det avseendet är rekvisitet fördelaktigt, samtidigt som definitionen av rekvisitet lyser med sin frånvaro.

För att se till genomförandet av direktivet kan konstateras att det primärt sker genom en ny lag, visseblåsarlagen, och en rimlig framtidsprognos är att majoriteten av de fem uppställda kraven av EU-domstolen kommer att bli uppfyllda. Jag ser dock att det finns risk att preciseringskravet äventyras.

Trots att det svenska skyddet i viss mån sträcker sig längre i jämförelse med direktivet, så föreligger problem med dess komplexitet och förståelse för vad som faller inom begreppet allmänintresse. Detta då förutsättningarna för att rapportera om missförhållanden enligt direktivet måste härledas till allmänintresset, men även ett av de i direktivet angivna områden (se art 2). Det svenska införlivandet medför att missförhållandet måste grundas i allmänintresset, men det krävs inte någon förankring till ett specifikt område. Detta kan bli problematiskt eftersom genomförandet inte får vara alltför tvetydig eller allmänt utformat. Det kan sannolikt uppfattas som otydligt i vilka situationer skyddet erbjuds, i avsaknad av precisering av allmänintresset såväl som i vilka situationer skyddet gäller. Som Henkow lyfter, torde en ordagrann implementering av direktivet vara tillräcklig för att införlivandet ska bli korrekt och förenligt med EU-domstolens uppställda krav, trots att lydelsen är otydlig. Nu har en ordagrann implementering till viss del ej skett, då allmänintresset ges en bred tolkning i avsaknad av precision av ämnesområden. Allmänintresset är som redogjort ett unionsrättsligt begrepp, och ska följaktligen inte tolkas nationellt utan utifrån ett unionsrättsligt perspektiv. Med det sagt så kan endast EU-domstolen slutligt fastställa vad begreppet innebär. Prejudikat från Europadomstolen är med anledning av att direktivet ska tolkas i ljuset av unionsrätten otillräckligt. Om begreppet skulle tolkas nationellt, så skulle principen om lojalt samarbete inte vara uppfylld då olika medlemsstater tolkar begreppet olika. Direktivet ska införlivas på ett klart och precist sätt så att den enskildes rättssäkerhet inte äventyras, vilket med den nuvarande lagens utformning inte garanteras. Otydligheten i införlivandet riskerar inte endast att inverka på enskilda, men även på huruvida direktivet genomförs tillräckligt och fullt ut eller ej.

#### 4.1.4 Repressalieförbudet & lojalitetsplikten

Visselblåsardirektivet fastställer grunden för ansvarsfriheten, och stadgar att arbetstagare ska ha haft skälig anledning att tro att informationen i fråga är sann. Den svenska implementeringen är snarlik, och skiljer sig inte heller här från direktivet.

Det anges att en proportionalitetsbedömning ska ske, och att mindre ingripande åtgärder är att föredra. Europadomstolen har gett uttryck för en sådan proportionalitetsbedömning i fallet Galwik mot Lichtenstein, vilket illustrerar att en avvägning ska ske mellan arbetstagarens intresse av att yttra sig och arbetsgivarens intresse av att upprätthålla sitt rykte. En sådan proportionalitetsbedömning är i hög grad försvarbar. Samtidigt som visselblåsarlagen i många ögon erbjuder ett generöst skydd, så föreligger alltid risk för negativa konsekvenser, trots att det inte behöver röra sig om repressalier från sin arbetsgivare. Repressalieskyddet är fortsatt med anledning av direktivet långtgående, och torde genom Europadomstolen uttalande inte inskränkas inte av att en tredje part assisterar visselblåsaren i rapporteringen. Att larma om missförhållanden innebär inte att rapportören samtidigt inte kan dömas för förtal eller något annat brott. I detta avseende kan rapporteringen för offentligt anställda bli komplicerad, samtidigt som något annat alternativ vore otänkbart.

Så, hur långt sträcker sig lojalitetsplikten i förhållande till yttrande- och meddelarfriheten? Mot bakgrund av presenterade källor och rättsfall kan konstateras att det beror på vad jag som arbetstagare berättar om eller hur jag agerar, och riktat till vilken grupp. Det beror även på om jag arbetar inom den offentliga sektorn eller för en privat arbetsgivare, eftersom meddelar- och yttrandefriheten ger ett mer långtgående skydd inom den offentliga sektorn. Inom den privata sektorn finns exempelvis inget grundlagsstadgat skydd mot efterforskningsförbud.

Det föreligger en distinktion i att berätta om missförhållanden som rör allmänintresset och missförhållanden som faller utanför. Det ställs strängare krav på visselblåsare i kontrast till privata ageranden som i största allmänhet är olämpliga. Avgörandet Galwick mot Lichtenstein visar den existerande undersökningsplikten som föreligger vid rapportering av missförhållanden. Här visar Europadomstolen vägledande hur lojalitetsplikten ska bedömas, och att en intresse-avvägning ska göras mellan å ena sidan arbetstagarens intressen, å andra sidan arbetsgivarens intresse. Lojalitetsplikten visade sig i det här fallet vara långtgående, då visselblåsaren trodde att ett missförhållande förelåg, trots att så inte var fallet. Hur långt lojalitetsplikten

egentligen sträcker sig föränleder en bedömning av ovanstående slag i det enskilda fallet, då den är situationsunik.

Arbetsdomstolen visar i fallet AD 2012 nr 25 att gränsen för hur arbetstagare får bete sig sträcker sig relativt långt när det gäller olämpliga ageranden som inte faller inom ramen för visselblåsning. Arbetsdomstolen ansåg att faktorer som förtroendeställning spelade in, samt om arbetstagaren brutit mot en tillsägelse om förbättring. Annorlunda uttryckt kan konstateras att desto högre position inom tjänsten, desto mer uttunnar det anställningsskyddet. Även här sker en intresse-avvägning mellan arbetstagarens och arbetsgivarens intressen. Vikten av att respektera EKMR gör att rätten till yttrandefrihet ges en generös tolkning, även i arbetsrättsligt hänseende. Tillskillnad från detta rättsfall krävdes ingen intresse-avvägning i AD 2011 nr 74, eftersom det rörde en offentligt anställd.

Som Selberg och Sjödin anför så kan slutsatsen av dessa rättsfall dras att lojalitetsplikten är mindre långtgående för offentligt anställda. Slutsatsen landar därför i att lojalitetsplikten förhåller sig olika till yttrande- och meddelarfriheten, beroende på om personen är offentligt anställd eller ej. Vidare ställs strängare krav ställs på personer som ägnar sig åt visselblåsning, i kontrast till ett olämpligt beteende i största allmänhet som är i strid med arbetsgivarens intresse.

## 4.2 Slutord

Sammanfattningsvis bidrar det nya direktivet till en rad positiva ändringar på området. Samtidigt är den svenska lagen i vissa avseenden olyckligt utformad.

Förhoppningsvis kan de frågetecken som följer av direktivet rätas ut i takt med ökad praxis av EU-domstolen på området. Det sätter ramen för hur exempelvis allmänintresset ska tolkas i ljuset av unionsrätten, och underlättar för ett korrekt införlivande av direktivet. Sverige har länge varit ett föredöme inom arbetsrätten, med en historia av starka rättigheter för arbetstagare. Vi kommer troligen hålla fanan högt med visselblåsardirektivet i ryggen, och fall som Stines kommer förhoppningsvis bli allt färre.

# 5 Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2021/22:AU3.

Prop. 2020/21:193 Genomförande av visselblåsardirektivet.

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

SOU 2020:38 Ökad trygghet för visselblåsare.

## Rättsfallsförteckning

### Europadomstolen

Gawlik mot Liechtenstein (dom 2021-02-16).

Guja mot Moldavien (2008-02-21).

Heinisch mot Tyskland (dom 2011-07-21).

### EU-domstolen

Mål 6/64 Costa mot Enel.

Förenade målen C-6/90 & C-9/90 Francovich och Bonifaci m.fl. mot Italien.

Mål C-48/75 staten mot Jean Noel Royer.

Mål C-129/00 kommissionen mot Italien.

Mål C-225/97 kommissionen mot Frankrike.

Mål C-259/01 kommissionen mot Frankrike.

Mål C-372/99 kommissionen mot Italien.

Mål C-404/18 Jamina Hakelbracht m.f.l. mot WTG Retail BVBA



Mål C-455/00 kommissionen mot Italien.

Mål C-483/99 kommissionen mot Frankrike.

## **Sverige**

AD 2011 nr 74.

AD 2012 nr 25.

## **Elektroniska källor**

Europeiska kommissionens webbplats, Primärrätt och sekundärrätt.  
[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law\\_sv](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_sv) Besökt 2022-06-20.

Europarådets officiella hemsida, Kortfattat om europarådet,  
<https://www.coe.int/sv/web/about-us/who-we-are> besökt 2022-06-20 .

Nationalencyklopedin, Visselblåsare. <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/visselblåsare> Besökt 2022-04-14.

Stockholm stad, minska smittspridningen - så arbetar äldreomsorgen.  
<https://start.stockholm/aktuellt/nyheter/2020/11/minska-smittspridningen--sa-arbetar-aldreomsorgen/> Besökt 2022-04-18.

Sveriges Radio, Det illojala vårdbiträdet.  
<https://sverigesradio.se/avsnitt/1712975> Besökt 2022-04-16.

## **Europeiska unionen**

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

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

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

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

## **Litteratur**

Bergström, Carl Fredrik & Hettne, Jörgen (2014), *Introduktion till EU-rätten*, Studentlitteratur AB, Lund.

Cars, Torsten, *Meddelarfriheten - vad innebär den?*, SvJT 1984.

Danelius, Hans (2015), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Nordstedts Juridik AB, Stockholm.

Sjödin, Erik & Selberg, Niklas (2013), *Anställningsavtal, lojalitetsplikt och mänskliga fri- och rättigheter. Ny praxis om yttrandefrihet på Internet ur arbetsrättslig synvinkel – i offentlig respektive privat anställning*, Juridisk tidskrift, Stockholm.

Fransson, Susanne (2013), *Yttrandefrihet och whistleblowing – om gränserna för anställdas kritikrätt*, Premiss, Stockholm.

Henkow, Oskar (2010), *Genomförande av direktiv från Eu*, Europarättslig Tidskrift.

Hettne, Jörgen & Reichel, Jane (2012), *Att göra rätt och i tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Svenska institutet för europabaserade studier, Stockholm.

Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (2019), *Juridisk metodlära*, studentlitteratur AB, Lund.

Ulander Wänman, Carin (2017), *Arbetsbrist och arbetstagares rätt till kompetensutveckling*, Svensk juristtidning.

Wiklund, Lars, *EU-direktiv om visselblåsare på väg*, Ny juridik, 1:19.

Öman, Sören (2021), *En kommentar till lagen om skydd för personer som rapportera om missförhållanden*, Nordstedts Juridik, Stockholm.

## **Övrigt**

Bankinstitutens Arbetsgivarorganisation. Remissyttrande Ökad trygghet för visselblåsare, SOU 2020:38, Ärendenr 783, 2020-10-15.

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