

Lunds universitet  
Statsvetenskapliga institutionen  
Makt och Förvaltning  
Handledare: Tomas Bergström

STVA22  
VT-2022  
Fredrik Hellgren  
Gabriel Assarsson



**LUNDS**  
UNIVERSITET

# Visselblåsarlagen, behövs den?

## **Abstract**

Tanken med den här uppsatsen är att uppmärksamma lagstiftningen kring skyddet för visselblåsare och att fastställa skillnaderna mellan den redan existerande svenska grundlagen och försöka visualisera vilka möjligheter statlig personal och arbetstagare har att belysa oegentligheter på arbetsplatsen. Uppsatsen har granskat två svenska statliga myndigheter Migrationsverket och Försvarmakten som visat på ett behov av ett bredare och starkare skydd för meddelare. Uppsatsen försöker också (till viss del) fastställa ett möjligt resultat efter implementeringen av lagen i juli 2022.

Nyckelord: visselblåsarlagen, Migrationsverket, Försvarmakten, lojaliteter,

Antal ord: 8597

# Innehållsförteckning

<b>Innehållsförteckning</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>3</b>
1.1. Syfte och frågeställning	4
1.2. Avgränsningar	4
1.3. Grundlagen	5
1.4. Visselblåsarlagens uppkomst	6
<b>2. Metod och material</b>	<b>8</b>
2.1. Teori	8
2.2. Migrationsverket	10
2.3. ST, TCO och SACO/Akavia	13
2.4. Försvarsmakten	15
2.5. Försvarsmaktens fackförbund	20
2.6. Jämförelseanalys mellan Migrationsverket och Försvarsmakten	21
<b>3. Analys</b>	<b>22</b>
3.1. Lojalitet	26
<b>4. Slutsats</b>	<b>27</b>
<b>Källförteckning</b>	<b>28</b>

# 1. Inledning

Tolkningar av definitionen visselblåsare har varit många och det används på många olika områden. Det som man kanske först tänker på är i fotbollssammanhang, när domaren blåser i sin visselpipa när något inte står rätt till under fotbollsmatchen. Den egentliga uppkomsten av benämningen visselblåsare som vi skulle använda oss av sträcker sig tillbaka till gamla England och deras poliser, Bobbies. De försökte tillkalla sig uppmärksamhet av sina kollegor och allmänheten om pågående brott genom att blåsa i sin visselpipa. Det var så detta begrepp myntades, vilket stämmer in även med den numera ganska etablerade begreppet, för det är just det man gör, slå larm att något inte står rätt till. Ordet visselblåsare lades till i akademins ordlista 2015, i den 14:e upplagan

Visselblåsare har ibland identifierats som Demokratins väktare, en statstjänsteperson som vågar meddela och slå larm när något inte står rätt till eller i andra sammanhang som en förändrare, bråkstake. Det finns några internationella kända namn som förknippas med visselblåsare. Vi skulle nog säga att de första man tänker främst på är Julian Assange, Edward Snowden och Chelsea Manning. Dessa tre personer och händelser är de som man oftast tänker på när det är någon som försökt att belysa problem och felaktigheter. Samtliga tre är efterlysta av den amerikanska staten. I Sverige har vi också några kända namn, såsom när ÖB uttalade sig i media och proklamerade att Sverige inte kommer kunna försvara sig i mer än en vecka. Vi har även Trafikverket och deras datasystem och sedan har vi fallet med läkarna som slog larm om Paolo Macchiarini, forskaren och läkaren som opererat in konstgjorda luftstrupar på ett antal personer.

Vi kommer även att titta lite närmare på hur grundlagen skyddar visselblåsare mot repressalier och ger oss rätt till yttrande och meddelarfrihet för att sedan gå vidare till att beskriva utvecklingen av den nya visselblåsarlagen.

## **1.1. Syfte och frågeställning**

Syftet med denna uppsats är att belysa problematiken kring visselblåsares utsatthet och jämföra den tidigare och nuvarande lagstiftningen med varandra samt analysera vilken förändring den nya lagstiftningen kan få för visselblåsare i praktiken. Många visselblåsare har hamnat i blåsväder och de har förlorat en hel del. Förlusten för dessa visselblåsare har varit omfattande såväl på den yrkesmässiga- och som i privatsfären. Myndigheten som har förkastat dem, kollegor som inte längre har kontakt med dem, ja rent av utfrysning. Många visselblåsare har ställt sig frågan, var det verkligen värt att säga ifrån med tanke på de konsekvenser en del har utsatts för. Det är en fullständig relevant fråga innan man tar detta steg. De samtliga situationerna har något gemensamt, att det borde finnas en gemensam skyddsmekanism som i slutändan skyddar den som faktiskt slår larm. Det är ju trots allt inte för egen vinning utan för samhällsmedborgarna, det finns ett allmänt intresse. Man kan (i viss mån) se denna uppsats som en förstudie för hur det kan tänkas bli efter implementeringen av lagen på myndigheterna. Behövs visselblåsarlagen eller är ger den svenska grundlagen ett tillräckligt starkt skydd?

## **1.2. Avgränsningar**

Vår ambition från början var att kunna belysa så brett som möjligt och försöka förklara skyddet för visselblåsare. På grund av att begränsat med tid och utrymme så valde vi att avgränsa vårt arbete till att koncentrera denna uppsats på två statliga myndigheter som är relativt olika varandra. De två myndigheter som vi har valt att undersöka är Migrationsverket och Försvarsmakten. Båda dessa myndigheter förutsätter att man är lojal och följer lagen. Det som skiljer dessa två myndigheter är deras styrning, deras traditioner och sekretessen. Migrationsverket är den mer mjuka myndigheten, handlingsutrymmet är stort men självklart styrs myndigheten av lagar, förordningar, föreskrifter och vägledande beslut. Verksamheten i sig är inte hemlig även om det råder sekretess i den enskildes fall. Mot bakgrund av detta kommer vi att avgränsa oss till offentliga sektorn och kommer inte gå närmare in på den privata sektorn.

Försvarsmakten är dock mer detaljstyrd och lojaliteten kan handla om skillnad mellan liv och död, därav är lojaliteten inte bara mot verksamheten men även gentemot varandra. Deras verksamhet skyddas av hög sekretess då det är viktigt att informationen om verksamheten inte hamnar hos någon som vill skada oss. I denna myndighet handlar det inte bara om att skydda individen utan Sveriges befolkning och dess gränser. Försvarsmakten har dessutom en tradition av att sköta sig själva och inte interagera med allmänheten i onödan.

Vi har även valt de största fackförbunden inom myndigheten och vilka farhågor dessa har uppmärksammat och hur de ser på det nya skyddet. Båda uppsatsförfattarna har erfarenhet av och kopplingar till minst en av de två myndigheterna genom anställning.

### **1.3. Grundlagen**

Sveriges rikes grundlag Regeringsformen, meddelande- och yttrandefriheten skyddar oss när vi ska lämna uppgifter till media för publicering. Lagen är klar och tydlig, uppgiftslämnaren ska skyddas och har rätt till anonymitet och det råder efterforskningsförbud, det vill säga att arbetsgivaren inte får efterforska vilken anställd som har lämnat uppgifterna till media för publicering. Det får inte heller förekomma några repressalier, såsom omplacering, uppsägning eller andra bestraffningar. För att lämna uppgifter till media finns det inte några direkta krav på bevisning men självfallet förstärker bevisningen ens påstående. Detta kan ses som en del i att motverka korrupcion. Sker det oegentligheter eller andra missförhållanden så kan det anses som att det är utav allmänt intresse att visselblåsa då myndigheterna finansieras med skattemedel. I de fall som man slår larm inom myndigheten så innebär det att man är utanför grundlagens skyddsnät. (riksdagen.se, Yttrandefrihetsgrundlag 1991:1469, 1991-11-14)

Enligt Europakonventionen art 10 så kan medarbetaren skyddas under vissa omständigheter. Det finns två uppmärksammade domar ”Guja mot Moldavien” och ”Heinisch mot Tyskland”. Artikel 9 skyddar de personer som har goda anledningar och tro till att det pågår korrupcion och andra olägenheter och anmäler denna misstanke till en behörig chef ska skyddas mot repressalier enligt art 9 Europarådets civilrättsliga konvention.

Den 14 februari 2013 gav Regeringen direktiv att utreda vilket skydd de har som slår larm och hur de kunde förbättra skyddet (Dir 2013:16 s. 2). Det har funnits och det finns fortfarande verksamheter såsom sjukvården och Socialtjänsten där det är lagstadgat att man ska slå larm när något har blivit fel, Lex Maria och Lex Sarah. Men vad händer med de andra offentliga verksamheterna? Det torde inte finnas någon statlig verksamhet som är alldeles perfekt och är inte i behov av förbättringar. Kanske är lösningen att ställa samma krav, rapporteringsskyldighet på samtliga myndigheter, när medarbetare upptäcker något allvarligt fel som sker inom myndigheten så ska man slå larm, rapportera (Dir 2013:16 s. 3ff). Även Statskontoret angav att behovet fanns. Grundlagen i sig syftar främst på offentligt anställda vilket innebar att många inom den privata sektorn var utan skydd. Detta har blivit allt mera viktigt då offentliga sektorn outsourcar sina verksamheter till den privata.

#### **1.4. Visselblåsarlagens uppkomst**

Den 10 mars 2016 lämnade Stefan Löfven över Regeringens Proposition 2015/16:128, Ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden till Ylva Johansson på Arbetsmarknadsdepartementet. Med denna proposition föreslogs det att man skulle författa en ny lag för att förstärka skyddet för de som slår larm. Det föreslogs att lagen och dess förändringar skulle tas i bruk den 1 januari 2017. Lagen som skulle benämnas som visselblåsarlagen togs i bruk 1 januari 2017, Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Förutom den offentliga- och privata sektorn räknas även personal som är inhyrd men hen kan bara larma om det finns något inom hens arbetsområde som man blivit inhyrd för att utföra.

Visselblåsarlagen kom till som ett sätt för personal och medarbetare skulle ha ett skydd ifall man upptäckte att något inte stod rätt till inom myndigheten. I den första lagen som togs i bruk 1 januari 2017 var det endast 11 paragrafer att följa för att man skulle kunna informera om något stod fel. Men då EU författade ett nytt direktiv för att vad man sa skulle förbättra skyddet ännu mer var viljan att den skulle implementeras i alla medlemsländer som nationell lag.

I det nya direktivet kommer en bredare personkrets att åtnjuta av skyddet, de som räknas in förutom arbetstagare, anställda och inhyrda är arbetssökande, praktikanter, volontärer, leverantörer, tidigare anställda i både offentliga och privata sektorn. Tidigare var det tvunget att missförhållandet skulle räknas som allvarligt och att det eventuellt fanns fängelse i straffskalan, men nu har tröskeln sänkts till att det finns ett missförhållande. Förutsättningen är att det ska vara utav ett allmänintresse.

Den 7 oktober 2019 så antogs det ett direktiv för att det skulle finnas ett skydd för de personer som anmäler eventuella överträdelser av unionsrätten. (EU 2019/1936). Framöver skulle detta direktiv bli omnämnt som visselblåsardirektivet.

Den 29 maj 2019 beslutade regeringen att en särskild utredare skulle tillsättas för att se hur direktivet kunde implementeras och ersätta (2016:749). Underlaget för utredningen skulle presenteras senast 29 maj 2020 men utredningstiden förlängdes till och med den 30 juni 2020. Regeringen la fram en proposition (Prop.2020/21:193) gällande genomförande, implementering av EU:s visselblåsardirektiv och som skulle ersätta den tidigare lagen. Lagen som togs fram fick namnet (2021:890). Den nya lagen som innehåller 10 kapitel med 60 § och skulle föreslås att implementeras samt börja gälla senast 17 december 2021.

Regeringen gav i uppdrag att se över hur visselblåsarelagen skulle utformas i Sverige. Det går att utläsa att det fanns en viss oro över att medarbetarna skulle uppfatta visselblåsarfunktionen som att skvallra och snacka skit om varandra, därför så ställs det vissa krav om att det ska omfattas av det skydd som visselblåsarelagen kan ge. Från den första visselblåsarlagen som var på 11 § till den nya som är på 10 kapitel och har 60 §, har denna lag blivit mer omfattande. Den ställer krav på att medarbetare ska ha viss fog för det hen påstår, vilket innebär att man ska samlat på sig en hel del fakta. Detta kan medföra att vissa blir avskräckta och väljer antingen att acceptera situationen i sin tysthet eller använda sig utav sorti, problemet man vill lyfta fram är inte värt all den möda som man ska behöva lägga och det lättaste sättet är att lämna och gå vidare. Den nya uppdaterade versionen av lagen förutsätter nästan att man är rättshaverist för att kunna orka samla all den bevisningen.



## 2. Metod och material

Metoden som använts för uppsatsen är en kvalitativ textanalys där vi går igenom en mängd olika material såsom interna dokument och vad som skrivs på myndigheternas egna hemsidor samt artiklar och radioprogram. Vi tar fram det som vi anser är väsentligt ur materialet för visselblåsarlagen och vår frågeställning. Utöver det tar vi hänsyn till vilken kontext som materialet kommit ur och analyserar informationen utifrån den aspekten. Vidare försöker vi genom noggrann läsning av materialet analysera ifall det går att hitta information i texten dolt under ytan som kan plockas fram. Därefter har vi jämfört det material och de insikter vi kommit fram till om de två myndigheterna med varandra såsom deras implementering av visselblåsardirektivet och behovet av ett utökat och stärkt skydd för visselblåsare. De två myndigheter vi tittat på är Migrationsverket och Försvarmakten. Vi valde dessa myndigheter eftersom de är relativt olika varandra i den verksamhet de utövar och att de även skiljer sig åt i traditioner och arbetskultur. Genom att välja ut dessa myndigheter ur den statliga förvaltningen har vi undersökt hur implementeringen och behovet av samt hur synen på visselblåsardirektivet eventuellt skiljer sig åt i förvaltningen. Genom att vi båda uppsatsförfattare har erfarenhet och varit anställd på minst en av de dessa två myndigheterna som vi undersöker i uppsatsen så har det förenklat och bidragit till att vi fått tag i en större mängd material från myndigheterna. Våra erfarenheter av myndigheterna har även bidragit till en bättre förståelse för myndigheternas resonemang genom att vi redan har en kännedom om deras interna kultur och traditioner. Däremot går det inte att utesluta att vi som uppsatsförfattare har varit färgade i vår tolkning av materialet och eventuellt missat något som någon med utomstående glasögon skulle ha observerat och snappat upp.

### 2.1. Teori

Lennart Lundqvist i sin bok "demokratins väktare" delar upp det på ett visst sätt när en ämbetsman slår larm i lojalitet, protest, obstruktion och Sorti. Det eviga dilemmat handlar om hur lojal en ämbetsman är när hen slår larm? I en närmare granskning av begreppet lojal så menar Weber att ämbetsmännen måste vara lojala mot verksamheten annars vore det anarki. Det kanske säger sig självt att om varje medarbetare skulle ifrågasätta precis allt och bli handlingsförlamade för att de inte håller med ledningen, skulle det i sig leda till anarki.

En tjänsteman får inte heller låta sina personliga åsikter eller känslor vägas in vid en myndighetsutövning och absolut inte vid ett myndighetsbeslut, en tjänsteman ska vara saklig och opartisk i sitt ämbete. Skulle tjänstemannen tillåtas att påverkas av sina åsikter och känslor hade det resulterat till precis tvärtom, folk hade blivit missgynnade beroende på vilken ämbetsman som skulle handlägga just deras ärende. Lagen är till för att tillämpas och följas. Sedan finns det föreskrifter inom förvaltningar som ska följas och andra vägleda beslut. Allt detta finns för att det ska vara så lite utrymme som möjligt för godtycklighet. (Lundqvist 2011:112).

Ämbetsmannens ansvar är sådan att om hen upptäcker att vissa föreskrifter eller skrivna/oskrivna regler strider mot lagstiftningen förväntas det att ämbetsmannen slår larm, självklart ska sådana riktlinjer inte följas. Detta är dock klart och tydligt men här nämner man de mer diffusa situationerna. Dilemman uppstår vanligtvis när något inte är antingen svart eller vitt och vart går gränsen mellan lojal och illojal? Skulle man ta till ytterligheter så som kadaverdisciplin, där man blint följer order? Vi vet ju hur det gick under andra världskriget, man kan inte bara hänvisa till att man har fått en order att följa och att man därav anses som skuldfri (Lundqvist 2011:112). Just i sådana situationer gör det att visseblåsarfunktionen och skyddet blir nödvändig/väsentlig. Man ska inte slå sig ansvarsfri bara för att man hänvisar till att man har följt order, utan ansvar skall kunnas krävas från ämbetsmannen.

För att kunna slå larm så ställs ett antal krav, det ska vara av allmänt intresse, det vill säga att samhällsmedborgarna blir påverkade på ett eller annat sätt. Här vill man försäkra sig om att det inte bygger skvaller utan att man bygger sin misstanke på mer fakta. Tjänstemannen har ungefär tre sätt att slå larm på när det är av allmänt intresse. Ett sätt är en protest, man helt enkelt visslar, problemet eller oenigheter ska synliggörs och diskuteras då visslandet görs öppet och denne ska ha fog för sin anklagelse. I vissa fall krävs det av en tjänsteman att vissla, hur ska man annars åtgärda problemet om ingen lyfter fram det (Lundqvist 2011:113).

Nästa möjlighet är Obstruktion, vilket innebär en typ av maskning, man arbetar men inte i det tempot som man brukar, man ger inte det lilla extra eller så läcker man information till massmedia. Detta kan skada myndighetens anseende och kan dessutom kräva mycket energi och tid att återställa.

Det sista är sorti, man helt enkelt lämnar myndigheten. Men är detta verkligen lösningen på ett problem, det man lyckas med är att slå sig fri från ansvar och överlämnar posten till nästa person som kommer behöva sätta sig i den tjänsten (Lundqvist 2011:114f).

Det finns länder där man har förtryckt all möjlighet till protest och sorti. Folk vågar inte slå larm när något inte står rätt till på grund av konsekvenserna med medföljer när man väl har gjort det (Hirschman 2008:17). Farhågorna med att förtrycka folket är att ingen våga lyfta fram när något inte går rätt till och därmed kan inga förbättringar ske. Då detta beror på offentliga sektorn pratar man sällan om vilka ekonomiska förluster det innebär vid sorti men likaväl finns det där ((Hirschman 2008:20f). Skillnaden mellan protest och sorti är att protesten sker öppet och synligt och andra kan ansluta sig till den medan sorti är något man kan göra i tysthet. Den är inget som man behöver dela med andra utan man bara gör det.

## **2.2. Migrationsverket**

Den 15 november 2021 gav Migrationsverkets Generaldirektör ett uppdrag till chefen för interna utredningar att ta fram en rutin som skulle kunna vara implementerad på Migrationsverket senast den 17 december 2021 samt att medarbetarna från samma datum skulle kunna visselblåsa på ett säkert sätt. Innan den 17 juli 2022 ska en etablerad rutin, kanal och visselblåsarfunktion vara klar (Beslut Gd/094/2021).

Migrationsverket har tagit fram fyra ingångar eller vägar för att personalen ska kunna slå larm om man har upptäckt oenigheter ([verksnätet.migrationsverket.se](https://verksnätet.migrationsverket.se) 2022-05-16). Dessa är:

- kontakt via telefon till någon av de personer som ingår i visselblåsarfunktionen
- man kan boka ett personligt möte med någon av de som arbetar i visselblåsarfunktionen
- skicka ett brev till Migrationsverkets interna utredningar som har sitt säte i Norrköping. Viktigt är att man märker kuvertet med visselblåsare, detta för att brevet ska komma rätt och diarieföras korrekt.
- till sist kan man använda sig av mejl: GB-Visselblåsare.

I denna funktion så är det fem medarbetare och en chef och de ingår i Migrationsverkets interna utredningar. Det är en fristående enhet som svarar direkt till Generaldirektören. Deras handlingsutrymme är större och detta gör att det blir svårare för en enskild chef att påverka dem. Det kvarstår dock att myndigheten bör upplysa sina medarbetare på hur denna lag fungerar och vad som gäller för att kunna vissla på ett korrekt sätt så att skyddet gäller. När man letar i verkets system så kan man se att Migrationsverket har gått ut med information innan lagen implementerades och efter. Det finns även ett par artiklar med Generaldirektören där han har berättat om den nya visselblåsarlagen ([verksnätet.migrationsverket.se 2021-11-17](https://verksnätet.migrationsverket.se/2021-11-17))([verksnätet.migrationsverket.se 2021-12-16](https://verksnätet.migrationsverket.se/2021-12-16)). Man skulle kunna anse att myndigheten är tvungna till att hålla fysiska utbildningar eller liknande men all information finns att tillgå på deras egna intranät om man bara gör en sökning på visselblåsarlagen eller visselblåsa. För det krävs en del kunskap och vetskap på hur man ska gå tillväga och om hur denna lag faktiskt fungerar för att skyddet ska gälla för den som visslar. I underlaget som går att ta ut från Migrationsverket försöker man tydliggöra att visselblåsarlagen inte förändrar skyddet enligt grundlagarna. Man upplyser om att personalen fortfarande i viss mån kan använda sig av meddelarfriheten för att kontakta media och journalister för att lämna ut uppgifter som normalt anses vara sekretessbelagda. Arbetsgivaren får då inte efterforska vem som lämnat ut informationen. Man tydliggör även att Meddelarfriheten inte är tillämplig om informationen berör utrikessekretess eller om det berör material enligt rikets säkerhet och då begås istället ett brott.

Migrationsverket har tagit fram ett arbetsverktyg för att medarbetare och chefer ska kunna arbeta för att förhindra problem samt öka medvetande och kunskap om psykologisk trygghet och motverka tystnadskultur. Detta verktyg heter Drivkraft. Medarbetare och chefer arbetar tillsammans med specifika frågor som berör situationen på arbetet och hur medarbetarna mår samt vad det finns för åtgärder för att lösa eventuella påfrestande situationer. Migrationsverket fastställde deras beslut gällande visselblåsarfunktion på myndigheten den 15 december 2021 (Beslut Dnr: 1.3.4-2021-23349).

Migrationsverket generaldirektör gav i uppdrag den 31 januari 2022 till chefen för internrevisionen att genomföra en konsekvensanalys vilken påverkan som det nya visselblåsardirektivet har på myndigheten samt vilka åtgärder som behövs tas fram för att ha en beständig tillämpning. Därtill ta fram och föreslå en stadigvarande struktur gällande ansvaret för funktionen samt gällande visselblåsning. I uppdraget ingick även direktiv att ta fram en digital stödfunktion (Beslut Gd/010/2022).

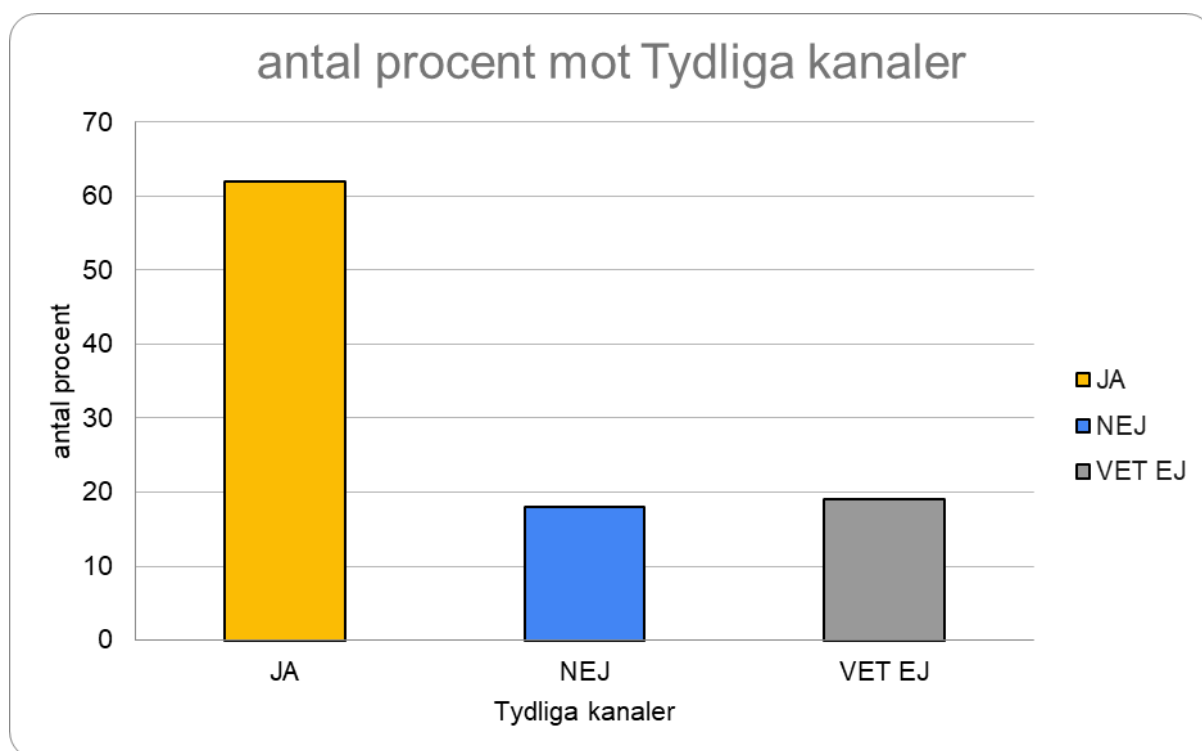
En intervju har gjorts med två personer inom Migrationsverkets interna utredningsgrupp för att försöka få en kommentar på hur de ser på den ny lagen gällande skydd för visselblåsare. De uppger att den interna utredningsgruppen endast är temporärt ansvariga för hanteringen på verket fram till den 17 juli 2022. Där är en pågående utredning om vilken funktion inom myndigheten som på en permanent basis ska vara ansvariga gällande visselblåsarfrågor. För att man ska kunna tillämpa visselblåsarlagen så kan man inte göra detta anonymt utan funktionen måste kunna spåra avsändaren men det är endast ett fåtal som ingår i denna funktion som får tillgång till personuppgifterna. Det innebär att om en person visslar anonymt så omfattas inte personen av skyddet som lagen kan ge. Personuppgifterna är till för att man i största möjliga mån ska kunna skydda personen så långt det bara går, det innebär då också att man själv kan bli anmäld ifall man begått ett brott i samband med inhämtandet av material eller beroende på vad det man faktiskt visslar om. Det man kan göra innan man går vidare med en anmälan är att man kan ta kontakt med funktionen för visselblåsning och rådfråga för att se om det faktiskt kan bli ett ärende eller ej. Vad som gäller för att vissla är att det skall vara arbetsrelaterat, synnerligen allvarligt och samt att det ska vara av allmänt intresse, med det menas att allmänheten skulle kunna vara intresserade av vad som hänt eller pågår. Är det så att man går vidare med att lämna in en anmälan gällande visselblåsning så kan det faktiskt vara så att det ändå inte kommer upp i de kriterierna som de faktiskt ska uppfylla men man bedömer ändå i vissa fall att det fortfarande är utav sådan allvarlig karaktär att någon annan funktion på myndigheten då skulle kunna utreda anmälan eftersom man bedömt att det är något som behöver åtgärdas.

## 2.3. ST, TCO och SACO/Akavia

Dessa tre fackförbund är mest vanligt förekommande inom Migrationsverket. Enligt fackförbundet så ser man att den nya visselblåsarlagen kan vara ett bra komplement till grundlagen men man ser också ett stort orosmoment då den nya lagen har blivit mer komplicerad än den gamla. Från att ha 11 paragrafer har man nu gått till hela 10 kapitel med 60 paragrafer och detta gör att den nya lagen blivit mycket svårare att tolka. För att arbetaren ska kunna åtnjuta det fulla skyddet av lagen så krävs det att man verkligen satt sig in i lagen.

Här är två diagram från en av STs arbetsplatsundersökningar med sina medlemmar. (Rapport från ST - Tyst stat 2021-12-06)

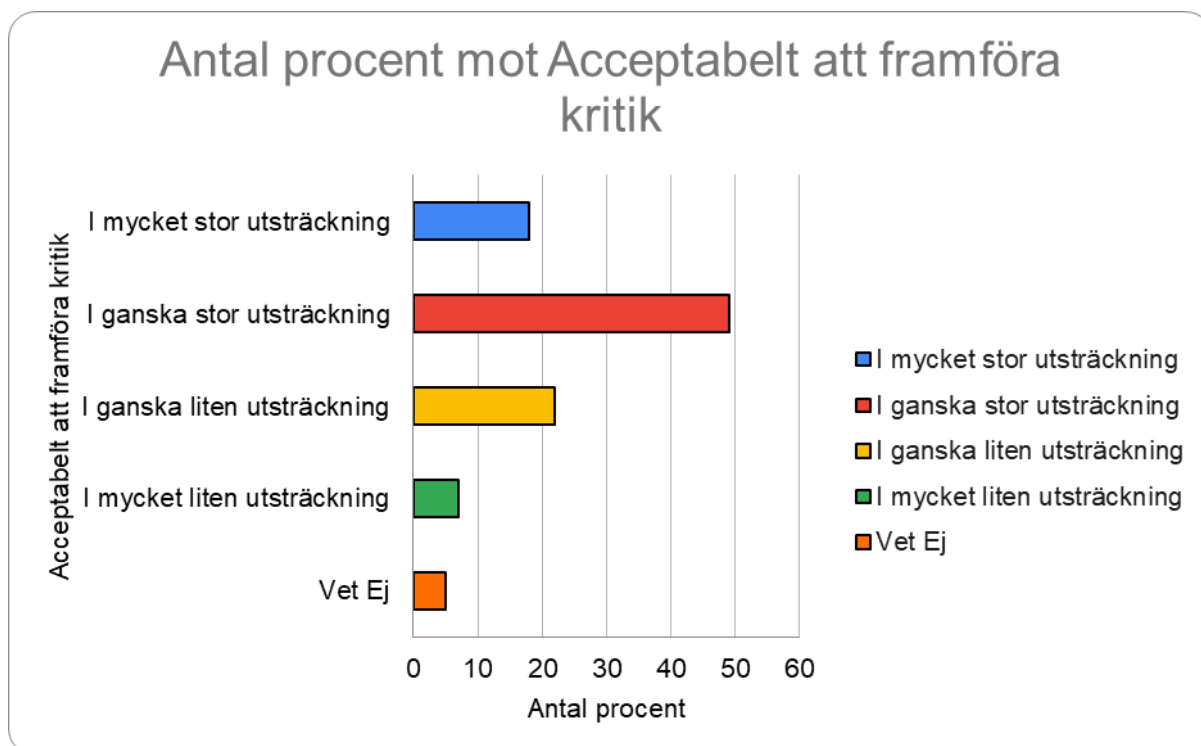
**Finns det tydliga kanaler (t.ex. APT, intranät, visselblåsarfunktion myndigheten eller annat forum) på din arbetsplats för att framföra kritik mot hur man bedriver sin verksamhet?**



Siffrorna visar procent

Detta innebär att det är strax över 60 procent som anser att det finns tydliga kanaler, 18 procent som anser att det inte finns några tydliga kanaler och till sist så var det 19 procent som inte visste hur det såg ut gällande möjligheterna till att visselblåsa och framföra kritik.

**I vilken utsträckning upplever du att det är acceptabelt att framföra kritik mot verksamheten på din arbetsplats? (Rapport från ST - Tyst stat 2021-12-06)**



18% anser att det är mycket acceptabelt att kritisera verksamheten, 49% bedömer att det är ganska acceptabelt sen finns det de som tycker det är inte så acceptabelt, det är 22% och till sist anser 7 % att det inte är alls acceptabelt att kritisera verksamheten. 5% uppger att de inte har någon aning om hur det är acceptabelt eller ej att kritisera verksamheten.

Efter att ha varit i kontakt med två representanter från facken, en från ST och en från SACO ställdes frågan hur ST ser på möjligheterna till att stötta och hjälpa sina medlemmar i fall de vänder sig dem och önskar hjälp för hur de ska gå tillväga för att vissla och om de tänker rätt. Representanten uppgav då att det inte är något som man tidigare tänkt på utan man hade nog bara hänvisat till myndighetens kanaler för att vissla och att man inte riktigt hunnit sätta sig in i den nya visselblåsarlagen för att veta hur man idag skulle gå tillväga för att leda sin medlem på rätt spår. Representanten uppger att i och med att hen blivit upplyst om hur en eventuell medlem vänder sig till dem för råd och stöd innan de faktiskt visslar ska hen lyfta detta vidare till sektionen för eventuell åtgärd och hantering för framtiden.

Samma fråga ställdes till representanten från SACO. Att SACO skulle ha haft något fall att en medlem tagit kontakt med dem för att få råd gällande visselblåsning är inget som hen kunde påminna sig om att det skett under tidigare år och inget som skett ännu i och med att den nya lagen trätt i kraft. SACO arbetar väldigt mycket med att motverka tystnadskulturen som finns bland annat på Migrationsverket och många andra myndigheter. Då är det så att den nya lagen för att vissla skulle kanske kunna hjälpa till med att denna kultur luckras upp, man får ha i åtanke att den är så pass ny. När det gäller en situation då en av SACOs medlemmar skulle komma till dem med en fråga om detta ämne eller rent utav behöver hjälp så skulle vi självklart ställa upp för medlemmen så långt går för att stötta och hjälpa. I och med att det är en så pass ny lag så har hen inte hunnit att sätta sig in i lagen ännu men hen har förstått att den är mer omfattande än den tidigare. Likväl som representanten från ST så kommer även SACOs representant lyfta detta till sin sektion eftersom hen anser att detta är en mycket viktig fråga samt att det är bra om man kan etablera en rutin för om man skulle komma i kontakt med denna fråga framöver så att man har en utarbetad plan och rutin på hur de som fackförbund ska agera om en medlem kommer till dem med ett ärende rörande visselblåsning.

## **2.4. Försvarsmakten**

Försvarsmakten likt andra myndigheter har vidtagit åtgärder för att implementera visselblåsarlagen. Försvarsmakten har likt andra myndigheter fått ett krav ställt om att de skall ha en visselblåsarfunktion på plats från juli 2022. I interna dokument från Försvarsmakten står det att de skall göra en analys och vidta förberedelser för inrättande av en visselblåsarfunktion, samt en plan för uppföljningsmöten som kommer att hållas med inblandade parter inom myndigheten för att komma framåt i arbetet mot ett inrättande av den interna visselblåsarfunktionen enligt Försvarsmaktens interna dokument "C LEDS ASU 220119 - Bil 2" (2022, ss. 3,13).

Det framgår tydligt att Försvarsmakten vidtagit åtgärder för att inrätta en visselblåsarfunktion och att myndigheten följer direktivet där myndigheter skall ha en visselblåsarfunktion på plats senast juli 2022. Försvarsmakten skriver vidare i sina interna dokument "visselblåsarfunktion i försvarsmakten 211110.pptx" (2021, s. 8) att de ska utse enheter eller personer som skall hantera de olika kanalerna för visselblåsarfunktionen samt att alla förfaranden vid nyttjandet av den interna rapporteringskanalen skall dokumenteras.



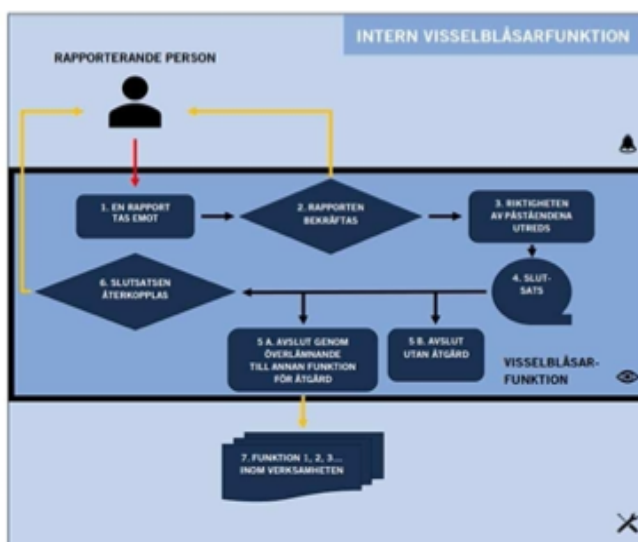
För funktioner inom myndigheten som tar emot en rapport för vidare utredning har de som krav att färdigställa rapporten inom tre månader. Försvarsmakten skriver även att de skall söka samverka med andra myndigheter som också inför interna visselblåsarfunktioner för utbyte av kunskaper och erfarenheter enligt försvarsmaktens interna dokument “C LEDS ASU 211110 - Bil 1” (2021, s. 8).

## FÖRSLAG TILL FÖRDELNING AV UPPGIFTER INOM VISSSELBLÅSARFUNKTIONEN

Försvarsmakten ska utse oberoende och självständiga personer eller enheter som ska vara behöriga att på myndighetens vägnar:

1. ta emot rapporter och ha kontakt med rapporterande personer,
2. följa upp det som rapporteras, och
3. lämna återkoppling om uppföljningen till rapporterande personer.

*Arbetsgruppen föreslår att uppgift 1-3 tilldelas en och samma enhet. Utsedd enhet avropar behov av stöd.*



Bilden är tagen från Försvarsmaktens interna dokument “C LEDS ASU 210616 - Bil 1” (2021, s. 7).

I bilden ovan förklaras hur förfarandet skall gå till vid nyttjandet av den nya interna rapporteringskanalen. De beskriver att de ska utse en visselblåsarfunktion bestående av en opartisk och oberoende personal eller enheter som på myndighetens vägnar kan genomföra steg ett till tre.

Vidare skriver Försvarsmakten i sina interna dokument “C LEDS ASU 220119 - Bil 2” (2022, s. 14) att de inte skall inrätta en extern visselblåsarfunktion utan endast en intern. Någon motivering till varför Försvarsmakten landat i en intern visselblåsarfunktion kunde inte utläsas. Utöver Inrättandet av den interna visselblåsarfunktionen skriver Försvarsmakten med hänvisning till Arbetsgivarverket att det inte är aktuellt med vare sig centrala eller lokala

kollektivavtal avseende de interna rapporteringskanalerna enligt Försvarmaktens interna dokument "C LEDS ASU 220119 - Bil 2" (2022, s.14). Även här skrivs inte en motivering till beslutet ut.

## **Motsättningar från Försvarmakten**

Försvarmakten motsätter sig en del saker i det nya visseblåsardirektivet. Ur regeringens proposition 2020/21:193 "Genomförande av visseblåsardirektivet" går det tydligt att utläsa att Försvarmakten motsätter sig delar av regeringens proposition. Försvarmakten skriver i sin remiss som går att utläsas ur regeringens proposition 2020/21:193 "Genomförande av visseblåsardirektivet" (2021, s. 44) att de motsätter sig att regleringen i visseblåsardirektivet ska gälla vid rapportering av verksamhet som rör rikets säkerhet. Försvarmakten skriver vidare i sin remiss och anger att visseblåsardirektivet ej bör vara något som går att tillämpa på säkerhet- och försvarsområdet. Någon mer motivering än så går inte att utläsa ur regeringens proposition.

Å andra sidan välkomnar Försvarmakten direktivet i andra delar av myndighetens verksamhet som inte rör säkerhet- och försvarsområdet. Vidare i regeringens proposition går det att utläsa att Försvarmaktens remisser angående säkerhet- och försvarsområdet accepteras av regeringen med motiveringen att visseblåsardirektivet inte bör gälla vid rapporter av verksamhet och information som berör nationell säkerhet hos myndigheter vars uppgift till stor del är att bedriva verksamhet inom säkerhet- och försvarsområdet enligt regeringens proposition 2020/21:193 "Genomförande av visseblåsardirektivet" (2021, s. 46)

Dessutom råder det också olika uppfattning mellan Försvarmakten och regeringens proposition om vem inom myndigheten som skall omfattas av visseblåsardirektivets skydd. Försvarmakten skriver i en remiss till regeringens proposition att de också vill se att värnpliktiga omfattas av visseblåsardirektivets skydd. Regeringen skriver som svar till Försvarmaktens remiss att fler personkategorier än de som presenterats i regeringens proposition inte skall omfattas av skyddet i visseblåsardirektivet. Vidare motiverar regeringen sitt svar och skriver att en utvidgad personkrets som skall omfattas av skyddet kan leda till allvarliga konsekvenser för motstående intressen. Detta menar regeringen genom den risk som finns för kraftigt ökade administrativa kostnader och skriver vidare att inga utökningar av skydd för fler personkategorier bör skrivas till i direktivet enligt regeringens proposition 2020/21:193 "Genomförande av visseblåsardirektivet" (2021, ss. 48, 54).

## **Tidigare larm om missförhållanden i Försvarsmakten**

Som tidigare nämnts har Försvarsmakten fått i uppgift att inrätta en visselblåsarkanal hos myndigheten senast juli 2022. Det finns tidigare exempel på personer som arbetat inom Försvarsmakten och larmat om missförhållanden. Dessa larm har skett utan att det funnits en tydlig visselblåsarkanal på plats. Ett exempel på bristen på och konsekvenserna av en icke etablerad visselblåsarfunktion var när "Sara" i radioprogrammet "verkligheten" i Sveriges radio P3 (27/05/2018) vittnade om missförhållanden och kränkande särbehandling på sin arbetsplats i Försvarsmakten. Hon vittnar om och beskriver att hennes rapportering om kränkande särbehandling resulterade i repressalier på arbetsplatsen. Vidare vittnar hon om ytterligare repressalier och kränkande behandling som konsekvens av brist på anonymitet i den telefonrapporteringslinjen som Försvarsmakten tog fram som en konsekvens av metoo.

Även Anna Sivenius Rattigan i radioprogrammet "P4 Malmöhus" i Sveriges radio (30/11/2017), som jobbar som psykolog inom Försvarsmakten vittnar om att det förekommit flera fall av kränkande särbehandling i Försvarsmakten. Hon beskriver även en utpräglad tystnadskultur och en upplevd risk för konsekvenser av att rapportera missförhållanden i Försvarsmakten. Hon beskriver vidare att det finns flera exempel på personal i Försvarsmakten som rapporterat och missförhållanden på arbetsplatsen och som konsekvens drabbats av repressalier i olika former.

"Saras" och Anna Sivenius Rattigans exempel visar på en brist i Försvarsmakten där anställda inte har någonstans att vända sig till vid rapportering av kränkande särbehandling eller missförhållanden på arbetsplatsen. De vittnar om bristen på anonymitet och skydd för att drabbas av repressalier vid rapportering. Till slut har de valt som utväg att vända sig till media för att belysa problemet för allmänheten.

## **Egna reflektioner Försvarsmakten**

Det framgår tydligt att Försvarsmakten arbetar aktivt för att försöka upprätta en visselblåsarkanal på myndigheten. Samtidigt har det varit svårt att hitta några motiveringar till varför man inrättar en intern istället för en extern visselblåsarkanal. Även en motivering till varför Försvarsmakten menar att det inte är aktuellt med vare sig centrala eller lokala kollektivavtal avseende de interna visselblåsarkanalerna har inte heller varit möjligt att finna.

En möjlig förklaring till bristen på motiveringar kan vara att Försvarsmakten länge haft en tradition av att hantera saker som rör deras egen verksamhet själva. Försvarsmakten har traditionellt sett haft en egen jurisdiktion enligt Försvarsmakten.se “vår militära profession” (2015, s. 14) och egen militärpolis enligt Försvarsmakten.se “militärpolis” (odaterat) samt utdömt “straff” internt på plats utan en närvarande domstol. Ett exempel på “straff” som Försvarsmakten historisk utdömt är kasernförbud, kompaniförbud och extratjänstgöring (olika frihetsbegränsande åtgärder). I händelse av krig då svenska krigslagar trätt i kraft skulle exempelvis en ordervägran kunna leda till straffsanktioner på plats. Alla olika straff eller straffsanktioner som förekommit går att utläsa från regeringens proposition 1985/86:9 “Om lag om diciplinförseelser av krigsmän m.m.”. En annan möjlig förklaring till Försvarsmakten tillbakadragna “offentlighetskultur” kan vara en stark tradition av att hantera en stor mängd sekretessbelagda uppgifter. (Försvarsmakten.se “militära underrättelse- och säkerhetstjänst”, odaterat)

Något som är föga förvånande och mycket värt att belysa vid Försvarsmaktens tillämpning av visseblåardirektivet är bristen av skydd för värnpliktiga. Försvarsmakten skriver (som tidigare nämnts) i sin remiss att deras vilja var att direktivet skydd även skulle gälla för värnpliktiga. Regeringens svar på Försvarsmaktens remiss var att värnpliktiga ej skall omfattas av direktivets skydd med motiveringen att en utvidgning av personalkategorier skulle leda till för stora administrativa kostnader. I grund och botten kan tvisten härledas till att värnpliktiga inte ses som anställda i Försvarsmakten. Det hela uttryckliga huvudsyftet med det nya visseblåardirektivet var att fler skulle omfattas av dess skydd. Man kan konstatera att värnpliktiga inte ses som anställda och därmed inte heller har de rättigheter som följer av en anställning. Det förefaller vara en märklig och gammaldags syn på de personer som genomför sin värnplikt. Det är trots allt myndiga personer som i stort sett utför samma arbetsuppgifter som de som anställts som soldater eller sjömän i Försvarsmakten. Dessutom utförs dessa uppgifter under en pliktlag där de värnpliktiga i viss mån blir utlämnade och att inte erbjudas det skydd som visseblåardirektivet omfattar kan ses som märkligt. (regeringens proposition 2020/21:193 ”Genomförande av visseblåardirektivet”, 2021, ss. 48, 54).

Det finns ingen anledning till att Försvarsmakten skall avvika från samhällets värderingar i övrigt utan snarare tvärtom då Försvarsmakten är en del av det statliga våldsmonopolet vid krig och konflikter. Särskilt då är värderingarna extra viktiga. Försvarsmakten torde då präglas även av dessa värderingar i fredstid. När värnpliktiga inte ses som anställda och inte får tillgång till visselblåsardirektivets skydd går det att argumentera för att detta inte går hand i hand med Försvarsmaktens uttryckliga ambition (som de dessutom skriver på sin hemsida) om att efterlikna samhället och dess värderingar. Där bör Försvarsmakten ha ett ansvar till att se värnpliktiga som anställda för att även de skall få tillgång till direktivets skydd. (Försvarsmakten.se, "visionen", odaterat)

De vittnesmål som gjorts av personal från Försvarsmakten i media visar på att ingen tydliggjord och väl fungerande visselblåsarfunktion har funnits på plats och de som rapporterat om missförhållanden på myndigheten har fått söka andra vägar för att göra sin röst hörd. De kanaler som använts för rapportering har saknat skydd i form av anonymitet och skydd mot repressalier. Det bör vara myndighetens ansvar att i första hand rätta till egna oegentligheter. Personal skall ej behöva söka sig till media för att belysa missförhållanden och kränkande särbehandling på arbetsplatsen där media som verktyg kan innebära att man röjer sin anonymitet. Detta tydliggjordes när "Sara" i radioprogrammet "verkligheten" i Sveriges radio P3 (27/05/2018) vittnade om missförhållanden och kränkande särbehandling på sin arbetsplats i Försvarsmakten vilket vi tidigare nämnde. Försvarsmakten ännu inte implementerat visselblåsardirektivet på myndigheten men man arbetar aktivt för inrättandet av direktivet. (Försvarsmaktens interna dokument, C LEDS ASU 220119 - Bil 2, 2022 - 01 - 19)

## **2.5. Försvarsmaktens fackförbund**

När det kommer till Försvarsmaktens fackförbund så var det svårt att få tag i information om hur de arbetar med visselblåsardirektivet. I ett mejl vi skickat till Försvarsmaktens fackförbund "Officersförbundet" svarar de att de har samverkat med Försvarsmakten vid implementeringen av direktivet. Däremot framgår det att det är Försvarsmakten själva som inrättar en intern kanal och implementeringen av direktivet på myndigheten. Någon mer information från "Officersförbundet kunde vi inte få tag i".

## 2.6. Jämförelseanalys mellan Migrationsverket och Försvarmakten

Migrationsverkets verksamhet är till synes rätt så likt oavsett region och Migrationsverket har tre regioner ([migrationsverket.se](https://migrationsverket.se)). Visst kan det skilja sig åt hur många asylenheter eller mottagningsenheter det finns men ändå är det rätt likt i sig. Att kunna räkna ut vem det är som visslat, kan vara en viss utmaning ifall arbetsgivaren skulle bestämma sig för att efterforska då det finns assistenter, handläggare, beslutsfattare över hela landet. Personalen är mer individuella och ses inte som en enhet. Försvarmakten å andra sidan är mer nischade i sin verksamhet vilket kan göra att det är lättare att utläsa vem det är som visslat. Här kan man riskera kanske inte bara repressalier från överordnade utan även från sina kollegor då det kan tolkas som svek. Även en utbredd tystnadskultur kan bidra till detta.

Å andra sidan ger Migrationsverkets verksamhet utrymme till en viss del för egen tolkning och om något är rätt eller fel kan vara mer diffust. Migrationsverket har implementerat Drivkraft som gör att det blir en naturlig del i vardagen att lyfta fram skav i verksamheten och uppmuntra förbättringar. Det finns utrymme att stanna upp och tänka ([verksnätet.migrationsverket.se](https://verksnätet.migrationsverket.se) 2022-05-16, Drivkraft).

Försvarmakten har traditionellt haft en kultur av att sköta sin verksamhet själva samt en kultur av att utdela straff på plats såsom exempelvis permissionsförbud vilket kan ses som en frihetsberövande åtgärd. En kultur där repressalier traditionellt sätt utdelats då man ansett att en medarbetare gjort fel. (regeringens proposition 1985/86:9 "Om lag om disciplinförseelser av krigsmän m.m.>"). Denna kultur kunde vi inte på samma sätt se hos Migrationsverket. Vi uppsatsförfattare kunde även konstatera att det var enklare att hitta exempel på visselblåsare från Försvarmakten än från Migrationsverket.

Försvarmakten ser inte värnpliktiga som anställda trots att de i stor mån genomför samma arbetsuppgifter som anställd personal. Värnpliktiga har därmed inte de rättigheter som följer av en anställning och omfattas inte av visselblåsardirektivet. (regeringens proposition 2020/21:193 "Genomförande av visselblåsardirektivet", 2021, ss. 48, 54).

Utöver det finns det vittnesmål som pekar på att det finns en utpräglad tystnadskultur inom Försvarsmakten som i sin tur gör det svårare i nuläget att visselblåsa utan ett ordentligt skydd från anonymitet och repressalier vilket “Sara” i radioprogrammet “verkligheten” i Sveriges radio P3 (27/05/2018) vittnade om. Vidare har Försvarsmakten traditionellt varit en myndighet som skött sin verksamhet själva med en egen jurisdiktion enligt Försvarsmakten.se “vår militära profession” (2015, s. 14) och egen militärpolis enligt Försvarsmakten.se “militärpolis” (odaterat). Då Försvarsmakten ofta vill sköta sin verksamhet själv kan det möjligen vara en indikation på varför myndigheten valde att inrätta en intern visselblåsarkanal istället för en extern. Även svårigheterna i att hitta motiveringar till Försvarsmaktens olika beslut kan också vara en indikator på detta. Vittnesmålet från “Sara” i radioprogrammet “verkligheten” i Sveriges radio P3 (27/05/2018) visar på en brist på anonymitet och skydd från repressalier vilket i sin tur är en indikation på att myndigheten är i behov av en ny visselblåsarkanal. Framförallt en visselblåsarkanal med en starkare garanti för anonymitet och skydd från repressalier vilket visselblåsardirektivet är tänkt att garantera.

### **3. Analys**

Det Migrationsverket strävar efter är att implementera olika forum såsom APT och Drivkraft, de är för att bedriva ett mer förebyggande arbetssätt mot oenigheter och missförhållande på arbetsplatsen. Med andra ord, om man kan ta upp skav så tidigt som möjligt så torde man undvika att det blir ett missnöje och på ett sätt att avdramatisera visselblåsare då den i stort sett ingår i vardagen (verksnätet.migrationsverket.se 2021-11-17).

Valet mellan protest och sorti kan ibland upplevas som självklar. Det gynnar varken medarbetaren, samhällsmedborgarna eller staten att folk väljer att lämna en myndighet för att man anser att man inte kan stå bakom myndighetens sätt att arbeta. Det tar lång tid för arbetsgivaren att utbilda och tills den anställde är självständig i sitt arbete. Medarbetaren har också lagt en hel del tid och engagemang för att lära sig verksamheten. Anser medarbetaren att det inte finns någon annan utväg än att lämna myndigheten är det till en stor kostnad för både arbetsgivaren och samhällsmedborgarna.

Att anställa en annan person är väl inte så mycket märkvärdigt men den tar ju tid tills den medarbetaren är på samma nivå som den som valde sorti. Detta kan exempelvis medföra längre handläggningstider vilket leder till att samhällsmedborgarna blir lidande.

Just av denna anledning kan protest anses vara mer lämplig. De flesta svenska myndigheter har förbud mot den traditionella protesten men i detta fall att slå larm, vissla är ett sätt att protestera. Det är mera lönsamt för myndigheten att hitta en gyllene väg för att man ska kunna hantera och ändra på det som inte fungerar. Myndighetens verksamhet utvecklas och medarbetaren känner sig hörd vilket kan bidra till större engagemang och delaktighet.

Företag utvecklas ständigt då det råder konkurrens i marknaden. Kunderna har valmöjligheter att välja mellan varor och tjänster och är kunden inte nöjd väljer de sorti och de går vidare till nästa företag.

De som slår larm inom dessa företag anses som engagerade medarbetare för de vill ju att företaget ska kunna vara konkurrenskraftigt och att de kan behålla sina kunder, vilket i sin tur leder till att medarbetarna kan behålla sina jobb. Om företaget ska vänta tills kunderna går vidare kan skadan vara så pass stor att det kan leda till att företaget inte kan återhämta sig trots sina ansträngningar till ett försök att förbättra sig, därför uppskattas det på ett helt annat sätt när protester och varningar kommer från medarbetare.

Myndigheter har inte riktigt samma konkurrens, om samhällsmedborgarna inte är nöjda med myndigheten är det inte precis så att de kan välja ett annat alternativ. Det finns bara en Försvarsmakt och ett Migrationsverk. Samhällsmedborgarnas protester kommer oftast när de går till media och vill lyfta fram sin sak men då anses det som en isolerad händelse. De medarbetare inom dessa två myndigheter kan inte heller gå till en konkurrent då det saknas. Självfallet har de flesta som jobbar inom myndigheten tillräckligt med kompetens för att kunna söka sig ett annat statligt jobb men hur gör man när man trivs med sina arbetsuppgifter medans det är verksamhetsstyrningen som brister.

Det som Albert O. Hirschman skriver om protest är i detta fall visseblåarsystemet. Man slår larm om något inte fungerar eller om en uppdatering borde ske. Det handlar inte om att man är missnöjd med sin lön eller att man vill ha en bättre kontorsstol eller till och med att man är missnöjd med sin chef utan här handlar det om det som är av allmänt intresse, verksamheten alltså.



Det är samhällsmedborgarna som påverkas beroende på hur pass bra en myndighet fungerar. Dels handlar det om att samhällsmedborgarna som inte får den service de är berättigade till, dels handlar det om att våra skattemedel används på ett ineffektivt sätt. Den som bäst kan märka sådana brister är medarbetarna själva.

Därför uppmanas medarbetarna att slå larm hos arbetsgivaren så rätt åtgärder vidtas. Detta förutsätter då att medarbetaren inte utsätts för repressalier utan snarare ska hyllas. Men i verkligheten har det inte fungerat riktigt så utan medarbetare har utsatts för alla möjliga repressalier och det har satt skräck på andra medarbetare så att färre vågat komma fram.

Sveriges rikes grundlag skyddar oss när vi ska lämna uppgifter till media för publicering. Här krävs det inte att man har tagit fram någon bevisning, finns det bevisning är det självklart alltid bra men kravet finns inte. Arbetsgivaren får inte efterforska vem som har lämnat uppgifterna. Än så länge är det gott.

Men om man slår larm inom myndigheten så var man utanför grundlagens skyddade dörrar. Här fann man att det fanns behov att stifta en lag som skyddar medarbetare när medarbetaren slår larm inom myndigheten.

Sverige är ett demokratiskt land med yttrande- och meddelarfrihet och det är vi stolta över, varför behövs då visselblåsarelagen? Man har väl rätt till att uttrycka sina åsikter utan att riskera att man utsätts för repressalier, eller? Grundlagen skyddar oss endast när vi lämnar uppgifter till media i syfte för publicering. Men när vi visslar på jobbet, när vi lyfter fram olika saker som inte riktigt fungerar som de borde fanns det inget skydd, det var som ett svart hål.

Det har funnits och det finns fortfarande verksamheter såsom sjukvården och Socialtjänsten där det är lagstadgat att man ska slå larm när något har blivit fel, Lex Maria och Lex Sarah. Men vad händer med de andra offentliga verksamheterna? Det torde inte finnas någon statlig verksamhet som är alldeles perfekt och inte är i behov av förbättringar. Kanske är lösningen att ställa samma krav, rapporteringsskyldighet på samtliga myndigheter, att när medarbetare upptäcker något allvarligt fel som sker inom myndigheten så ska man slå larm, rapportera.

En anställd på Försäkringskassan hade utnyttjat sin rätt enligt grundlagen och förmedlat information till media om oegentligheter och när detta uppdagades utav Försäkringskassans säkerhetschef blev han upprörd och ville direkt veta vem det var som hade läckt information till media. Säkerhetschefen höll då ett möte med sina kollegor och under detta möte och samtal blev han inspelad och blev senare anmäld för brott mot efterforskningsförbudet vilket han senare även dömdes för (Sverigesradio.se 2015-02-26).

Detta är dock högst ovanligt, vad det kan bero på vågar vi inte ge oss in på då det dels det kan bero på att det sällan finns bevisning att så är fallet och därmed går inte anmälan att utreda eller att en arbetsgivare blir av med den anställde utan att konfronteras med uppgifterna att det är hen som har läckt ut till media.

Bidraget till forskningen är att upplysa att även om det alltid har funnits i grundlagen ett skydd mot att lämna uppgifter till media där vårt land är demokratiskt och yttrandefrihet råder så har det inte funnits något skydd mot när man visslar internt hos arbetsgivaren.

Inom Migrationsverket borde det inte vara så svårt då de det mesta av verksamheten är offentlig och man kan begära ut informationen helt anonymt, men hur ser det ut när det gäller Försvaret då deras verksamhet som till stor del omfattas av kvalificerad sekretess.

Skulle man begära ut information eller dokumentation så underlättar det att man skriver vem det är som begär ut den. Informationen som man skulle få är då bara till den grad du är berättigad till att få ut information om. Skulle den informationen som man behöver för att kunna vissla vara på en högre sekretessnivå så kan Försvaret avslå begäran. Detta kan innebära att man inte kan vissla för att man saknar en del av informationen.

### 3.1. Lojalitet

Lojaliteten är ett ledord rakt igenom. Arbetsgivaren använder det i sina annonser när man söker ny personal vilket indikerar på att det är viktigt i verksamheten att personalen är lojala, absolut men mot vem? Lojala mot verksamheten eller mot chefen, det har stor betydelse då lojalitet mot verksamheten nästan kräver att man slår larm om något inte står rätt till medan lojalitet mot chefen förutsätter tystnad och ingen aktion från medarbetaren. Det finns händelser genom historien där tjänstemän har kritiserats för att ha följt order utan ifrågasättande men den förklaringen är inte acceptabel då man förutsätter att tjänstemännen skall agera utifrån en etiskt hållbar position (Badersten, Gustavsson 2020:88)

Det är svårt att prata om lojalitet utan att prata om offentlig etos. Lundqvist tar upp offentlig etos och delar upp den i två delar, demokratiska värden och ekonomiska värden. De demokratiska värdena identifierar han som den politiska demokratin, rättssäkerheten och den offentliga etiken. Medan de ekonomiska värdena identifierar han som hur produktivt och kostnadseffektivt en förvaltning drivs (Lundqvist 2011:62-3).

Det sistnämnda framgår även av förvaltningslagen, att myndigheterna ska bedriva sina verksamheter kostnadseffektivt då verksamheterna finansieras av skattemedel.

Lojalitet anses vara när en tjänsteman handlar i linje med lagar och föreskrifter, arbetar effektivt, gör aldrig något i tjänsten som ger vinning privat, fatta opartiska beslut samt avslöja korruption om det upptäckts (Lundqvist 2011:96). En av anledningarna till att man lägger så stor vikt på lojalitet är att det skulle vara omöjligt att bedriva en förvaltning om alla motsätter sig allt vad ledningen kommer med, det skulle råda anarki och förvaltningen skulle bedrivas som allt annat än effektivt (Lundqvist 2011:112).

## 4. Slutsats

En del av de tidigare visselblåsare har uttryckt att om det skulle stå inför valet att vissla eller låta bli antingen genom att vara tyst eller sorti så hade de nog valt det sistnämnda. Då lagen kräver en viss bevisning för det man påstår är det lättare för arbetsgivaren att räkna ut vem som har läckt ut informationen till media och ännu lättare att veta vem som har visslat inom myndigheten. Både Migrationsverket och Försvarmakten föreslår att man i första hand ska lyfta upp farhågorna, oron med sin närmsta chef, hur detta skulle anses vara anonymt är en gåta.

Även om det råder förbud mot repressalier kan det vara svårt att bevisa. Chefen eller någon annan behörig inom myndigheten kan granska den medarbetaren och med största sannolikhet hitta några fel i myndighetsutövningen och därefter kräva omplacering, degradering av sina arbetsuppgifter eller till och med uppsägning. Det skulle självfallet inte sägas att det är på grund av att man har visslat utan istället grunda detta på ett annat sätt som gör det svårt för medarbetaren att bevisa att så är fallet.

Det kan vara så att allmänheten upplever att de berörs mer ifall det förekommer oenigheter inom Försvarmakten då det är dom som försvarar landet och samhällsmedborgarna och skall garantera vår säkerhet. Det kan upplevas lättare att distansera sig från Migrationsverkets verksamhet. Det finns dem som tycker att Migrationsverket är för tuffa i sina bedömningar och sedan finns det dem som tycker att Migrationsverket är för generösa i sina bedömningar.

Något som går att konstatera är att det inte är enkelt att visselblåsa. Grundlagens skydd har visat sig att i vissa fall inte räcka till. Visselblåsning måste ske via media för att grundlagens skydd skall bli gällande. En visselblåsning via media kan innebära att anonymiteten röjs då detaljer och bevis ökar trovärdigheten.

Utöver det kan en visselblåsning i media skada en myndighets rykte. Samtidigt kan det vara ett stort steg för en enskild anställd att gå till media. Det bör därför istället finnas ett enklare sätt för att fånga upp allvarliga problem på en myndighet där den anställde inte behöver gå till media och där myndighetens rykte skyddas. Det bör vara ett myndighetsansvar att upptäcka och reda ut sina egna problem. De tidigare kanalerna som funnits på myndigheterna har visat sig haft brist på anonymitet vilket i vissa fall lett till repressalier.

Om det nya visseblåardirektivet kommer att lösa dessa problem återstår att se men vi kan konstatera att myndigheterna är i behov av ett utvidgat och starkare skydd vid visseblåsning.

Det finns redan idag en extern myndighet som granskar offentliga sektorn, Riksrevisionen och den är extern just av den anledningen. Kanske hade det varit mera rätt att lägga en sådan funktion där eller skapa en annan extern myndighet som kan hantera visseblåsarfunktionen och därefter även granskningen.

*”Att tänka fritt*

*Att tänka fritt är stort, att säga ja är klokast.*

*Att tänka rätt är klokt, att säga ja blir säkrast.*

*Att tänka efter är bra, att lyda genast går snabbare*

*Att känna hur vinden blåser är önskvärt, att följa den är nödvändigt.*

*Att spotta i motvind går inte, i varje fall inte bra.*

*Att vara briljant är roligt, men inte lönande.*

*Att vara klok är fint, att låta det märkas är dumt.*

*Att vara dum är klokt.*

*Att tänka fritt gick inte.*

*Nejsägaren är en röst från graven.” ur Ja sägarna*

# Källförteckning

## Litteratur

- *Lundquist, Lennart, Demokratins väktare, Lund, Studentlitteratur, 2011*
- *Badersten, Björn, Gustavsson, Jakob, Vad är statsvetenskap, Lund, Studentlitteratur, 2020*
- *Hirschman, Albert O, Sorti eller protest, en fråga om lojaliteter, Lund, Arkiv förlaget.*

## Underlag från Migrationsverket

- *Beslut Gd/094/2021 - Uppdrag att föreslå rutin för det nya visselblåsardirektivet och tillfälligt ansvara för rapportering inom ramen för detta - 2021-11-15*
- *Artikel på Migrationsverkets verksnät - GD har ordet, Vi ska främja en öppen och tillåtande kultur - 2021-11-17*
- *Artikel: Migrationsverket inför visselblåsarfunktion - 2021-11-24*
- *Beslut Dnr: 1.3.4-2021-23349 - Vägledning, Migrationsverkets visselblåsarfunktion - 2021-12-15*
- *Artikel: Nu träder den nya visselblåsarlagen i kraft - 2021-12-16*
- *Beslut Gd/010/2022 - Uppdrag att etablera en struktur för arbetstagare på myndigheten att visselblåsa på ett säkert sätt - 2022-01-31*

## Underlag från Facket – Statstjänstemannaförbundet och Akavia

- Från ST-butiken: [Tala, twittra eller hålla tyst \(stbutiken.se\)](https://stbutiken.se) eller [https://stbutiken.se/wp-content/uploads/2017/10/1067-Tala\\_twittra\\_eller\\_h%C3%A5lla\\_tyst-2014.pdf](https://stbutiken.se/wp-content/uploads/2017/10/1067-Tala_twittra_eller_h%C3%A5lla_tyst-2014.pdf)
- ST, 2021-12-06 (Tyst stat PDF)  
[En rapport om den hotade öppenheten i staten | Fackförbundet ST](#)
- VIA TT ett ST-pressemeddelande från 2021-12-17  
<https://via.tt.se/pressmeddelande/att-blasa-i-visslan-ar-bra-men-meddelarfrihet-ar-battare?publisherId=3235853&releaseId=3313310>
- Publikt - Ges ut av Fackförbundet ST 2013-12-18  
<https://www.publikt.se/nyhet/myndigheter-uppmuntrar-visslare-16267>
- Akava Fackförbund - Stor okunskap kring lagstiftning om visselblåsning 2021-09-27  
<https://www.akavia.se/senaste/pressmeddelanden/stor-okunskap-kring-lagstiftning-om-visselblasning/>  
<https://www.akavia.se/siteassets/01-gemensamt/trycksaker-och-broschyror/blas-i-visslan---vad-hander-sedan-rapport.pdf>

## Underlag från Försvarmakten

- PDF Bilagor från Försvarmakten (interna dokument)  
[C LEDS ASU 210616 - Bil 1 Visselblåsarfunktion.pdf](#)  
[C LEDS ASU 211110 - Bil 1 Visselblåsarfunktion.pdf](#)  
[C LEDS ASU 220119 - Bil 2 Visselblåsarfunktion.pdf](#)  
[Visselblåsarfunktion i Försvarmakten 211110.pptx](#)

## Artiklar och rapporter

- Institutet mot mutor: Måttliga framsteg för Sveriges genomförande av visselblåsardirektivet 2021-03-31 - Rapport  
<http://www.institutetmotmutor.se/wp-content/uploads/2021/07/Fr%C3%A5gor-och-svar-Nya-krav-p%C3%A5-visselbl%C3%A5sning.pdf>

## Regeringen

- *Kommittédirektiv - Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm - Dir. 2013:16 - Publicerad 2013-02-15*

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2013/02/dir.-201316/>

- *Visselblåsare Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden - Betänkande av Utredningen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm - SOU 2014:31 - Publicerad 2014-06-27*

<https://www.regeringen.se/remisser/2014/06/remiss-sou-201431-visselblasare---starkt-skydd-for-arbetstagare-som-slar-larm-om-allvarliga-missforhallanden/>

- *Ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden - Regeringens proposition - 2015/16:128 - Publicerad 2016-03-15 (Denna lag trädde i kraft 2017-01-01, detta är den tidigare visselblåsarlagen innan genomförandet av EU-direktivet)*

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2016/03/prop.-201516128/>

- *Genomförande av visselblåsardirektivet - Prop. 2020/21:193 - I propositionen lämnas förslag till genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, visselblåsardirektivet. - Publicerad 2021-05-25*

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2021/05/prop.-202021193/>



## Internet

- *Uppdrag granskning. (odaterat). Håll käften och lyd.*  
<https://www.svtplay.se/video/30344298/uppdrag-granskning/uppdrag-granskning-hall-kaften-och-lyd>
- *Arbetsmiljöverket. (2021 - 11 - 25). Arbetsmiljöverket får fler uppgifter med ny visseblåsarlag.*  
<https://www.av.se/om-oss/vart-uppdrag/arbetsmiljoverket-far-fler-uppgifter-med-ny-visselblasarlag/>
- *Sveriges Radio "verkligheten". (2018 - 05 - 27). Visselblåsaren i försvaret.*  
<https://sverigesradio.se/avsnitt/1092884>
- *Sveriges Radio P4 Malmöhus. (2017 - 11 - 30). Kvinnor vittnar om grova kränkningar och tystnadskultur.*  
<https://sverigesradio.se/artikel/6832633>
- *Sveriges Radio (2015-02-26) Försäkringskassans säkerhetschef dömd skyldig*  
<https://sverigesradio.se/artikel/6103951>
- *Regeringens proposition 2020/21:193. Genomförande av visseblåsarlagdirektivet.*  
<https://www.regeringen.se/49bcf4/contentassets/1332545b2f4f4981b0b52a91a255fba6/genomforande-av-visselblasarlagdirektivet.pdf>
- *Försvarsmaktens hemsida. (odaterat). Visionen.*  
<https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/varderingar-och-vision/vision/>
- *Regeringens proposition 1985/86:9. Om lag om disciplinförseelser av krigsmän m.m.;*  
<https://data.riksdagen.se/fil/8D09476D-58CF-4C21-AE79-B0A937F550B3>

- **Försvarsmaktens hemsida (odaterat),** *vår militära profession.*

<https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/vart-uppdrag/var-militara-profession.pdf>

- **Försvarsmaktens hemsida (odaterat),** *militärpolis.*

<https://jobb.forsvarsmakten.se/sv/utbildning/befattningsguiden/gu-befattningar/militarpolis/>

- **Försvarsmaktens hemsida (odaterat),** *militära underrättelse- och säkerhetstjänst.*

<https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/hogkvarteret/militara-underrattelse-och-sakerhetstjansten/>

- **riksdagen.se (1991-11-14),** *Yttrandefrihetsgrundlag 1991:1469.*

[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/yttrandefrihetsgrundlag-19911469\\_sfs-1991-1469](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/yttrandefrihetsgrundlag-19911469_sfs-1991-1469)