

Rapporteringskanaler enligt visseblåsarlagen

– överväganden och praktiska råd

Innehåll

1	Rapporteringskanaler enligt visselblåsarlagen – överväganden och praktiska råd	6
1.1	Statskontorets praktiska råd är inriktade på korruption och oegentligheter	6
1.2	Det här stödet kan användas av alla myndigheter	7
1.3	Läsanvisning	8
1.4	Stödet är under arbete	8
1.5	Några viktiga begrepp i denna skrift	9
2	Att hantera misstankar är en del av ett strukturerat arbete mot korruption och oegentligheter	10
2.1	Arbetet mot korruption kräver åtgärder som gäller struktur och kultur	11
2.2	I en öppen organisation kan alla prata om det mesta	12
2.3	En rapporteringskanal signalerar att myndigheten tar korruption på allvar	12
2.4	En riskanalys gör det möjligt att verksamhetsanpassa arbetet	13
3	Börja med att inventera befintliga kanaler och rutiner	14
3.1	Inventera och av befintliga kanaler	14
4	Utse en funktion som är oberoende och självständig	16
4.1	Visselblåsarlagen anger krav på den behöriga personen	16
4.2	En fysisk person eller en enhet kan vara mottagare	17
4.3	Funktionen ska vara oberoende och självständig	17
4.4	Mottagaren ska ha mandat att fatta vissa beslut och genomföra utredningar	17
4.5	En mottagare med hög legitimitet ger trovärdighet till myndighetens strukturerade arbete mot korruption	18
5	Bestäm om kanalen ska administreras av egen personal eller skötas av konsult	19
5.1	Det är inte möjligt att dela kanaler	19
5.2	En rapporteringskanal består av tre delar	20
5.3	En delvis egenadministrerad rapporteringskanal	20
5.4	En upphandlad rapporteringskanal	22
5.5	Regler för dokumentation, diarieföring och allmänna handlingar	23

6	Rapporteringen kan ske internt, externt eller genom offentliggörande	25
6.1	Det finns sex olika vägar för en rapporterande person som ger skydd enligt visselblåsarlagen	25
6.2	Skyddet kan gälla även om det inte finns någon intern rapporteringskanal	27
6.3	Skydd gäller vid extern rapportering som sker på annat sätt	27
6.4	Skyddet kan gälla vid offentliggörande	28
7	Det bör finnas flera olika kommunikationssätt	30
7.1	Flera olika kommunikationssätt behövs	30
7.2	Rapporteringskanalerna ska göras tillgängliga	31
7.3	Det finns inget krav att tillgodose önskemål om anonymitet från den som rapporterar	32
8	Myndigheterna behöver informera om rapporteringskanalerna	33
8.1	Informationen ska vara tydlig och lättillgänglig	33
8.2	Myndigheterna ska lämna information om hur kanalerna används	34
8.3	Kraven på de behöriga myndigheterna är större	34
8.4	Myndigheten ska informera om grundlagsskyddet	35
8.5	Annan information som kan vara lämplig att förmedla	35
9	Uppföljning och återkoppling ska ske inom vissa tidsramar	36
9.1	Lagen anger tydliga krav på uppföljning och återkoppling	36
9.2	Givna tidsramar för uppföljning och återkoppling	37
9.3	Sekretess	38
9.4	Behandling av personuppgifter	38
9.5	Ärendet behöver lämnas över till andra funktioner i myndigheten	39
10	Tidsfrister att förhålla sig till	40
10.1	De tidiga stegen har ingen reglerad tidsfrist	40
10.2	Tidsfristerna för att hantera rapporteringen är korta	40
11	Några skillnader mellan interna och externa kanaler	42
11.1	Interna och externa kanaler fyller olika syften	42
11.2	Interna och externa kanalerna kompletterar varandra	42
11.3	Översikt över skillnader mellan interna och externa kanaler	43

12	Vem som kan rapportera och få skydd	45
13	Vad en rapporterende person kan berätta om	47
13.1	Rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang	47
13.2	Missförhållandet ska vara av allmänintresse	48
13.3	Den rapporterende personen ska ha rimliga skäl att tro att uppgifterna är sanna	50
13.4	Lagen gäller både händelser som har inträffat och som högst sannolikt kommer att inträffa	50
13.5	Lagen gäller också sådant som strider mot EU-rätten	51
13.6	Det finns flera saker som det inte är möjligt att rapportera om och få skydd	52
14	Visselblåsarlagen erbjuder olika typer av skydd	54
14.1	Olika typer av skydd	54
14.2	Ansvarsfrihet gäller i vissa fall då en rapporterende person bryter sin tystnadsplikt	55
14.3	Skydd mot repressalier	56
15	Det finns andra lagar som också ger skydd	59
15.1	Grundlagsskyddet består	59
15.2	Meddelarskyddet ger ett omfattande och beprövat skydd	59
15.3	Meddelarskyddet ger förutsättningar för oberoende granskning	60
15.4	Arbetsrätten ger också skydd	60
	Referenser	61

1 Rapporteringskanaler enligt visselblåsarlagen – överväganden och praktiska råd

Statskontoret har regeringens uppdrag att främja arbetet mot korruption vid de statliga förvaltningsmyndigheterna. Detta innebär bland annat att vi tar fram olika typer av stödmaterial, genomför utbildningar och seminarier och medverkar i olika sammanhang där vi kan sprida kunskap. Vi utgår från regeringens breda definition av korruption, som innebär att korruption handlar om att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra.¹ Ett nära besläktat och delvis överlappande begrepp är oegentligheter. Det kan definieras som oönskade beteenden eller handlingsätt hos anställda som har konsekvenser för myndighetens verksamhet eller anseende.²

1.1 Statskontorets praktiska råd är inriktade på korruption och oegentligheter

En viktig del i ett strukturerat arbete mot korruption är att myndigheter ska ha ett sätt att ta emot och hantera misstankar. En rapporteringskanal är ett sådant sätt. Av erfarenhet vet vi att en sådan kanal tar emot många olika typer av tips. Därför krävs att mottagaren har goda kunskaper och kan göra en bedömning av tipsens innehåll.

Vissa myndigheter måste nu inrätta rapporteringskanaler som uppfyller de krav som finns i gällande lagstiftning. Visselblåsar direktivet tar sikte på överträdelser av EU-rätten.³ Sverige har infört direktivet i den nya så kallade visselblåsarlagen.⁴ Lagen ger skydd för den som slår larm även när det gäller missförhållanden av allmänintresse som framkommer i ett arbetsrelaterat sammanhang.⁵ Den rapporterade personen är oftast en arbetstagare, men det kan också vara en tidigare anställd, arbetssökande, volontär, praktikant, konsult, uppdragstagare eller någon annan som står till förfogande eller utför ett arbete på myndigheten.

¹ Regeringens skrivelse 2012/13:167, *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption*.

² Ekonomistyrningsverket (2016), *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

⁴ Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållandena.

⁵ Se kapitel 13.2.

Med missförhållanden avses många olika typer av händelser, ageranden, företeelser och beteenden som kan förekomma vid myndigheterna. Flera av dem är annat än det vi normalt räknar som korruption och oegentligheter. Det innebär att en rapporteringskanal som uppfyller de nya lagkraven alltså kan komma att behöva ta hand om många olika typer av missförhållanden. Men korruption och oegentligheter är i princip alltid sådana missförhållanden som är av allmänintresse.

1.2 Det här stödet kan användas av alla myndigheter

Genom överväganden och praktiska råd kan denna promemoria utgöra ett stöd till myndigheter som ska inrätta en rapporteringskanal. Flera av de råd som Statskontoret lämnar är allmänna till sin karaktär. De kan alltså vara till nytta även för de myndigheter som vill men inte måste inrätta en särskild rapporteringskanal. Men i flera delar riktar sig stödet särskilt till de statliga myndigheter som enligt visselblåsarlagen måste inrätta en intern rapporteringskanal för larm om olika former av missförhållanden.

Vissa myndigheter ska ha både en intern och en extern rapporteringskanal. Vi berör därför också en del av de skillnader som finns mellan interna och externa rapporteringskanaler. Regeringen pekar ut de myndigheter som är behöriga att ta emot rapporter om missförhållande genom externa rapporteringskanaler.⁶

1.2.1 Reglerna om rapporteringskanaler gäller bara vissa myndigheter men andra regler gäller alla

Visselblåsarlagen innehåller regler som gäller alla, men också regler som bara gäller för en särskild grupp av myndigheter. Reglerna om att inrätta särskilda interna kanaler i visselblåsarlagen gäller enbart för myndigheter med 50 eller fler anställda.⁷ Det innebär att alla statliga myndigheter som uppfyller det kravet nu måste arbeta mer genomtänkt och inrätta en särskild intern rapporteringskanal.

Visselblåsarlagen innehåller även reglering av hindrande åtgärder och repressalier och dessa regler gäller alla myndigheter.⁸ Detta repressalieskydd innebär att det är förbjudet för en myndighet, domstol, kommun, region eller annan verksamhetsutövare att vidta repressalier som leder till skada eller men för en rapporterande person.⁹ Regleringen innebär också att en myndighet inte får hindra eller försöka hindra rapportering om missförhållanden. Det vill säga att muntligt eller skriftligt rapportera om missförhållanden internt, externt eller genom att offentliggöra information. En hindrande åtgärd kan vara av liknande slag som en repressalie-

⁶ Förordning (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

⁷ 5 kap. 2 § visselblåsarlagen.

⁸ 3 kap. visselblåsarlagen.

⁹ Se kapitel 14.3.

åtgärd, exempelvis hot om någon form av bestraffning eller en åtgärd som gör det svårare för någon att rapportera.¹⁰

1.2.2 Även små myndigheter kan ha behov av en intern rapporteringskanal

Nästan 150 myndigheter har färre än 50 anställda men kan ändå ha ett behov av att inrätta en intern rapporteringskanal för visseblåsare. En myndighet med färre än 50 anställda som planerar att inrätta en sådan rapporteringskanal bör vara medveten om att själva inrättandet kan vara svårt. Därför behöver dessa myndigheter analysera kostnader och risker med att inrätta en kanal och ställa dessa mot de vinster och arbetsinsatser som krävs för att upprätthålla en sådan funktion.

1.3 Läsanvisning

Detta material riktar sig till personer anställda på myndigheter som arbetar med att inrätta en rapporteringskanal. Tanken är att stödet ger svar på de frågor som uppkommer i arbetet, såväl allmänna som mer specifika. Stödet kan användas som en slags uppslagsbok för den som söker information i en specifik fråga. För den som läser stödet i sin helhet så består det av ett antal delar. Kapitel 1 och 2 ger en allmän introduktion till stödet och hur en rapporteringskanal kan vara en del av myndighetens arbete mot korruption. Kapitel 3 till 11 rör huvudsakligen frågor om organisering av rapporteringskanalen och vad myndigheterna behöver tänka på när dessa inrättas. I kapitel 12 till 15 fokuserar på rapporteringen och det skydd som visseblåsarlagen och grundlagarna ger den rapporterande personen.

Flera av kapitlen inleds med vägledande frågor. Dessa frågor är tänkta att leda läsaren in i kapitlet och lyfta fram relevanta och viktiga aspekter som vi berör där.

1.4 Stödet är under arbete

Visseblåsarordningen och visseblåsarlagen innehåller många detaljerade regler, men även regler som ger myndigheterna stort tolkningsutrymme. Det är en uttalad ambition i direktivet och i lagen att inte detaljreglera allt, utan att lämna till varje myndighet, organisation och företag att själv anpassa rapporteringskanalen efter sin verksamhet och organisation. Därför bygger många av Statskontorets praktiska råd i denna framställning på preliminära tolkningar och antaganden som kan komma att utvecklas eller ändras då arbetssätt och vägval testas i praktiken. Beslut från Arbetsmiljöverket som är tillsynsmyndighet och domstolsprövningar kommer också i framtiden att ge mer vägledning. Därför kommer Statskontoret att uppdatera detta stöd efter hand.

¹⁰ Prop. 2020/21:193, *Genomförande av visseblåsarordningen*, s. 277.

1.5 Några viktiga begrepp i denna skrift

Den nya visselblåsarlagen slår fast en rad nya begrepp som kan vara bra att känna till.¹¹

Rapport eller rapportering: att muntligt eller skriftligt lämna information om missförhållanden. Detta kan ske genom intern rapportering, extern rapportering eller offentliggörande.

Rapporterande person: den person som rapporterar information om missförhållanden i ett arbetsrelaterat sammanhang. Det vanligaste är att det är en arbetstagare som rapporterar. Men kategorin är bred och innefattar exempelvis också tidigare anställda, arbetssökande, volontärer, praktikanter, konsulter, uppdragstagare och andra som står till förfogande eller utför ett arbete åt myndigheten.

Verksamhetsutövare: I allmän verksamhet är detta statliga förvaltningsmyndigheter, domstolar, kommuner och regioner. Eftersom den nya lagen också gäller för privat verksamhet så kan en verksamhetsutövare också vara en fysisk eller juridisk person.

Uppföljningsärende: ett uppföljningsärende består av fem steg.

1. Ta emot en rapport via en intern eller extern rapporteringskanal och ha kontakt med den rapporterande personen, eller
2. Ta emot en rapport på något annat sätt och vidarebefordra den till någon som är ansvarig för att ta emot rapporten.
3. Bedöma riktigheten i det som framkommer av rapporten.
4. Överlämna uppgifter om de utredda påståendena för åtgärd.
5. Lämna återkoppling till den rapporterande personen.

¹¹ Se 1 kap. 8 § visselblåsarlagen för uttömmande förklaring av begreppen.

2 Att hantera misstankar är en del av ett strukturerat arbete mot korruption och oegentligheter

Vägledande frågor

- Hur kan arbetet med att inrätta en rapporteringskanal knytas samman med myndighetens övriga arbete mot korruption och för en god förvaltningskultur?

Det finns många olika åtgärder myndigheterna kan genomföra för att förebygga och motverka korruption och oegentligheter. En viktig del av ett strukturerat arbete mot sådana problem är att ta hand om och agera på misstankar. Både forskning och myndighetsrapporter visar att medarbetare upptäcker korruption och oegentligheter i många fall.¹² Det innebär att så kallade *visselblåsare* kan spela en central roll för att värna och främja viktiga värden i ett demokratiskt samhälle, såsom öppenhet och transparens inom myndigheterna.

Det är viktigt att en myndighet hanterar information och de som rapporterar om misstankar varsamt. De som rapporterar om känsliga uppgifter är i en utsatt position och det är viktigt att det finns skydd för dem som slår larm. Det finns flera exempel på att visselblåsare har råkat ut för olika former av repressalier (se rutan med exempel här intill).¹³ En trygg kanal för den som rapporterar ökar incitamenten för att agera visselblåsare. Det ökar också möjligheterna att upptäcka korruption och andra oegentligheter.

¹² Statskontoret (2015:23), *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption*, s 59.

¹³ Visselblåsarfunktioner i svenska offentliga organisationer (MSB:201810339), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020.

Det finns flera exempel på visselblåsare som blivit utsatta då de slagit larm:

”Kartografen på Sjöfartsverket”

En oljetanker gick på grund i Stockholms södra skärgård. En kartograf på Sjöfartsverket påpekade att där fanns ett grund som inte var utmärkt på sjökortet, men fick inget gehör internt. Då kontaktade han media och berättade om mörkläggningen. Det ledde till att han inte fick vara kvar som kartograf utan tvingades bli fyrvaktare i stället. Kartografen fick sedermera viss upprättelse då Högsta domstolen i ett skadeståndsmål mellan staten och rederiet konstaterade att grundstötningen skett på grund av missen på sjökortet (NJA 1983 s. 3).

”Visselblåsarna vid Karolinska Institutet”

En kirurg som var verksam vid bland annat Karolinska Institutet (KI) och Karolinska universitetssjukhuset i Stockholm, genomförde flera misslyckade operationer utifrån sin forskning. Fyra kollegor vid KI anmälde honom för forskningsfusket. De utpekades då själva som oredliga och klandervärda eftersom de skrivit artiklar tillsammans med kirurgen. De anklagades av sjukhusledningen för att ha bidragit till forskningsfusket, men även för brott mot sekretess och felaktig personuppgiftsbehandling. Institutet för medicinsk rätt har efter granskning slagit fast att visselblåsarna agerade i enlighet med patientsäkerheten och medicinsk etik när de valde att slå larm och att det inte fanns någon juridisk grund för anklagelserna om brott mot sekretess och felaktig personuppgiftsbehandling. (Svenska Dagbladet 2018-09-25, <https://www.svd.se/visselblasare-har-inte-agerat-brottsligt>, hämtad 2022-02-15).

2.1 Arbetet mot korruption kräver åtgärder som gäller struktur och kultur

Ett strukturerat arbete mot korruption och oegentligheter innehåller även andra delar än rapporteringskanaler. Myndigheterna måste till att börja med skapa formella förutsättningar för att kunna bedriva ett sådant arbete. Det handlar till exempel om att ha adekvata interna regler och riktlinjer samt olika typer av kontrollsystem.

Myndigheterna måste också arbeta med att stärka och upprätthålla kunskap hos alla chefer och anställda. Det krävs att medarbetare och chefer har kunskap både om de formella reglerna och om vad rollen som offentligt anställd innebär. Detta stärker

myndigheternas och förvaltningens arbete för en god förvaltningskultur, det vill säga arbetet för att fungera på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt.¹⁴

2.2 I en öppen organisation kan alla prata om det mesta

I ett idealiskt läge är atmosfären och stämningen på en myndighet sådan att medarbetare och chefer kan prata öppet om det mesta. Erfarenheter visar att ett aktivt arbete med ledarskap och medarbetarskap samt en öppen dialog mellan alla anställda i en myndighet bidrar till en god förvaltningskultur.¹⁵

I en miljö där medarbetarna kan diskutera svåra dilemman och missförhållanden öppet kan det ändå finnas känslig information som behöver hanteras med varsamhet. I alla myndigheter finns det också känslig information som inte bör diskuteras öppet. Därför kan myndigheten behöva införa ett strukturerat sätt att hantera misstankar om missförhållanden på, även i en myndighet med en god förvaltningskultur.

2.3 En rapporteringskanal signalerar att myndigheten tar korruption på allvar

De rapporteringskanaler som vi skriver om här syftar till att skapa möjligheter att avslöja olika former av missförhållanden och till att ge ett visst skydd för de som rapporterar. Kanalerna skapar förutsättningar för personer som vill agera visselblåsare och larma om exempelvis korruption och oegentligheter.

Sådana kanaler skickar också viktiga signaler om att oegentligheter inte tolereras och att alla har en viktig roll i arbetet för att förebygga korruption. Därför kan rapporteringskanaler bidra till att öka alla medarbetares medvetenhet om korruption och ha en viss förebyggande effekt.

En korrekt och adekvat hantering av misstankar är en del av ett strukturerat arbete mot korruption. Detta är i sin tur viktigt för att etablera en god förvaltningskultur. Statskontorets anser att myndigheterna bör göra inrättandet av en rapporteringskanal enligt visselblåsarlagen till en del av sitt övriga arbete mot korruption. Detta kan bidra till att bryta en tystnadskultur och även motverka andra riskkulturer för korruption, till exempel en informell regelkultur eller en blind kultur.¹⁶

¹⁴ Läs mer om Statskontorets arbete för att främja en god förvaltningskultur i staten på www.forvaltningskultur.se.

¹⁵ Statskontoret (2020), *God förvaltningskultur i praktiken*.

¹⁶ Läs mer om riskkulturer i (Brå 2017) *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*, s.24–26 och i Statskontoret (2018) *En kultur mot korruption*, s. 11.

2.4 En riskanalys gör det möjligt att verksamhetsanpassa arbetet

Alla myndigheter behöver i allmänhet analysera riskerna för korruption och oegentligheter.¹⁷ Men varje myndighet behöver själv bedöma sina behov och hur analysen ska gå till. En analys av risker för korruption och oegentligheter kan därför se ut på olika sätt och beror till stor del på vad myndigheten har för uppdrag.

En verksamhetsanpassad analys av korruptionsriskerna leder till att myndigheten kan vidta åtgärder som är relevanta för verksamheten och de specifika riskerna som finns där. Vilka åtgärder som är aktuella eller mest verkningsfulla måste myndigheten i fråga bedöma utifrån en rad olika omständigheter, inte minst vilka risker för korruption och oegentligheter som finns i myndighetens verksamhet. I bedömningen behöver myndigheten också väga in om och hur de redan arbetar mot korruption och oegentligheter. Vissa åtgärder kanske redan är påbörjade.

En analys av korruptionsriskerna är en bra utgångspunkt för att anpassa rapporteringskanalen till myndighetens verksamhet, så att kanalen blir relevant. Genom analysen kan en myndighet försöka förutse inom vilka områden de största riskerna för korruption och oegentligheter finns.

På Statskontorets webbplats kan myndigheterna finna vägledning kring hur arbetet med att analysera korruptionsriskerna går att lägga upp.

¹⁷ Statskontoret (2022) *Stöd för analys av korruptionsrisker – del 1*.

3 Börja med att inventera befintliga kanaler och rutiner

Vägledande frågor

- Vilka andra rutiner och rapporteringsvägar finns i verksamheten?
- Är de väl kända?
- Är de dokumenterade?
- Vilka typer av frågor hanterar de?

Vid en myndighet finns ofta flera olika rutiner eller funktioner för att hantera incidenter eller missförhållanden. Det är viktigt att myndigheten har en bild av hur dessa förhåller sig till varandra. Den bilden behövs inte minst för att myndigheten ska kunna hantera ärenden effektivt, men också för att den som vill slå larm ska veta vart den ska vända sig.

3.1 Inventera och av befintliga kanaler

Myndigheter har ofta flera olika sätt att hantera olika typer av missförhållanden. Det kan handla om att HR-funktionen och skyddsombuden tar emot information om brister i arbetsmiljön, att säkerhetsskyddschefen får information som handlar om brister i säkerheten eller att rättschef eller chefsjurist tar emot tips från medarbetarna om rättsliga brister i verksamheten. Vissa av dessa kanaler är nedskrivna i interna rutiner eller arbetsordningar, andra är mer informella sätt att arbeta.

När myndigheterna nu ska inrätta en rapporteringskanal som uppfyller kraven i visseblåsarlagen så behöver den passa in i myndighetens övriga organisering. Vi bedömer att myndigheten genom att samordna arbetet kan skapa förutsättningar för att hantera larm av olika slag på ett effektivt sätt.

En startpunkt kan därför vara att inventera befintliga kanaler och rutiner. Då kan myndigheten upptäcka att vissa befintliga kanaler kan avlastas av den nya rapporteringskanalen eller att det krävs ett nära samarbete mellan kanalerna för att ärenden ska kunna slussas från den nya rapporteringskanalen till andra delar av myndigheten.

Det finns exempel på att myndigheter inventerar sina befintliga kanaler:

Statens institutionsstyrelse har flera olika rapporteringsvägar för missförhållanden och avvikelser i sin verksamhet. Det handlar bland annat om rutiner för att ta emot lex Sarah-anmälningar, att hantera avvikelser samt att anmäla förekomst av droger, suicidincidenter och informationssäkerhetsincidenter. I arbetet med att inrätta en rapporteringskanal som ska uppfylla visselblåsarlagen har myndigheten gjort en genomgång för att se hur en ny kanalen kan komplettera de redan befintliga rutinerna. Det är viktigt att tydliggöra hur den nya kanalen förhåller sig till de redan befintliga systemen. (Statens institutionsstyrelse 2021-12-13, Ny visselblåsarfunktion inom SiS, Dnr 1.1.4-6782-2021).

4 Utse en funktion som är oberoende och självständig

Vägledande frågor

- Vem ska utses till behörig person eller enhet?
- Vilka delar av ett ärende ska personen eller enheten ansvara för?
- Om det är en behörig enhet, vilka olika delar ska skötas av vem?
- Hur och när ska ärenden lämnas över från den som utreder ärendet enligt visselblåsarlagen till verksamheten?

Oavsett om en myndighet ska inrätta en särskild rapporteringskanal enligt visselblåsarlagen eller inte så bör den funktion som ansvarar för att ta emot och utreda rapporteringen ha en så självständig ställning som möjligt. För att skydda anmälaren är det viktigt att så få personer som möjligt hanterar informationen. Detta skyddar även den personliga integriteten hos den som blir anmäld.

4.1 Visselblåsarlagen anger krav på den behöriga personen

5 kap. 5 § 1 st.

En verksamhetsutövare [...] ska utse oberoende och självständiga personer eller enheter som ska vara behöriga att på verksamhetsutövarens 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.

Visselblåsarlagen fastslår att myndigheten ska utse personer eller enheter som ska ta emot rapporter, följa upp det som rapporteras och ha kontakt med och lämna återkoppling till de rapporterande personerna. De som utses ska vara anställda antingen hos myndigheten eller hos någon som myndigheten anlitat för att hantera rapporteringskanalen.¹⁸

¹⁸ Prop. 2020/21:193, s. 148 ff. och skäl 54 i direktivet.

4.2 En fysisk person eller en enhet kan vara mottagare

Visselblåsarlagen ger möjlighet att utse antingen en person eller en grupp personer som hanterar rapporteringskanalen. Men olika myndigheter har olika förutsättningar och olika verksamhet. Vad som passar bäst för den egna verksamheten behöver myndigheten själv komma fram till.

Det kan vara bra att tänka på att dela upp ansvarsområdena om det är en grupp personer som ska ta emot rapporter, hålla kontakt med den rapporterande personen och genomföra uppföljningen. Statskontorets tidigare skrifter och rapporter visar att det finns starka skäl till att hålla informationen i rapporterna och hanteringen i en snäv krets. Det är något som myndigheten behöver tänka på vid organiseringen av rapporteringskanalen.

4.3 Funktionen ska vara oberoende och självständig

Ett viktigt krav i visselblåsarlagen är att funktionen som hanterar rapporteringen är oberoende och självständig. Men det är inte helt tydligt vad som krävs för att uppnå dessa krav. Det ligger i sakens natur att en behörig person, som är anställd hos eller upphandlad av verksamhetsutövaren, inte kan vara *helt* opartisk eller oberoende. En sådan person kommer alltid att stå i någon form av beroendeförhållande till verksamhetsutövaren.

Vi kan jämföra rollen som mottagare i en rapporteringskanal med det som gäller för dataskyddsbud enligt GDPR.¹⁹ Men även dessa regler är ganska nya, och därför finns det ännu inte någon vägledande praxis.²⁰ Myndigheterna måste därför i viss mån bevaka rättsutvecklingen.

Det vi kan konstatera är att det i små och medelstora myndigheter måste gå att kombinera rollen som mottagare av tips med andra roller. Den behöriga personen måste också kunna ha andra uppgifter, exempelvis vara ansvarig för regel- efterlevnad, en personalhandläggare, en chefsrevisor eller en styrelseledamot.²¹

4.4 Mottagaren ska ha mandat att fatta vissa beslut och genomföra utredningar

Oberoendet syns också i det mandat som mottagaren får av myndigheten. Regeringen framhåller i förarbetena att den som utses ska ha ett visst mandat att agera fritt. Det kan till exempel handla om att personen får inleda och avsluta utredningar, men även att personen har mandat att formulera slutsatser från

¹⁹ Prop. 2020/21:193, s. 293.

²⁰ I mars 2022 finns två begäran om förhandsavgörande ställda till EU-domstolen rörande dataskyddsbuds ställning, mål nr C-453/21 och mål nr C-534/20.

²¹ Visselblåsarlagdirektivet, skäl 56.

uppföljningen av rapporter utan att myndigheten godkänner slutsatserna.²² Myndighetens interna styrdokument bör slå fast detta. Myndigheten kan till exempel göra det i den dokumentation av rapporteringskanalerna som den ska ta fram enligt visselblåsarlagen, men det kan också ske i arbetsordningen eller i något annat lämpligt internt styrdokument.²³

4.5 En mottagare med hög legitimitet ger trovärdighet till myndighetens strukturerade arbete mot korruption

Förutom att uppfylla kraven på oberoende och självständighet behöver mottagaren ha tillräcklig kompetens för att kunna ta ställning till de rapporter som kommer in. Vem som är den lämpligaste mottagaren i en myndighet beror på vilken typ av verksamhet det handlar om och hur den interna organisationen i myndigheten ser ut.

Statskontoret bedömer att en centralt placerad person eller funktion med hög legitimitet och integritet som även snabbt kan inleda en utredning av misstankarna bidrar till att ge trovärdighet till myndighetens arbete mot korruption. Om utredningar inte inleds direkt kan det minska förtroendet för rapporteringskanalen.

²² Prop. 2020/21:193, s. 148.

²³ Se kapitel 8.

5 Bestäm om kanalen ska administreras av egen personal eller skötas av konsult

Vägledande frågor

- Även om en rapporteringskanal upphandlas så behöver vissa delar hanteras av myndighetens personal. Vilka delar är det lämpligt att konsulter hanterat?
- Vilka möjliga placeringar av ansvar finns redan verksamheten?
- Vilka delar passar att upphandla i vår verksamhet?
- Kan flera myndigheter dela rapporteringskanaler?

En rapporteringskanal består av flera olika delar och kan organiseras på olika sätt. Vad som är mest lämpligt måste varje berörd myndighet ta ställning till. De myndigheter som har en internrevision kan använda sig av den som en del av hanteringen. Alla delar kan skötas av myndigheten men det är också möjligt att köpa motsvarande tjänster från privata företag. Den myndighet som köper tjänsten behöver då vara medveten om de rättsliga förutsättningarna.

5.1 Det är inte möjligt att dela kanaler

Privata verksamhetsutövare och kommuner får dela rapporteringskanaler med varandra, men detta är inte möjligt för statliga myndigheter.²⁴ Däremot kan myndigheter samverka i det förberedande arbetet. Detta är också något som Statskontoret uppmuntrar och ser positivt på.

Det finns exempel på samverkan mellan myndigheter:

Länsstyrelsernas rättschefer och länsråd har samverkat kring att ta fram riktlinjer som beskriver rutiner och tillvägagångssätt för såväl interna som externa rapporteringskanaler. Dessa riktlinjer beskriver bland annat vilka funktioner som är behöriga mottagare, vilken typ av frågor som de respektive rapporteringskanalerna kan ta emot, rutiner för uppföljning samt behandling av personuppgifter och sekretess. Tanken är att landshövdingen vid varje länsstyrelse ska fatta beslut om dessa riktlinjer under våren 2022 och att riktlinjerna börjar gälla samtidigt som lagen gör det.

²⁴ 5 kap. 3–4 §§ visselblåsarlagen.

5 kap. 5 § 2 st.

De som utses får antingen vara anställda hos verksamhetsutövaren eller hos någon som har anlåtats för att hantera rapporteringskanalerna och förfarandena för verksamhetsutövarens räkning.

5.2 En rapporteringskanal består av tre delar

När en myndighet ska ta ställning till hur en rapporteringskanal ska organiseras rent praktiskt är det flera aspekter som den bör väga in. En rapporteringskanal består i grunden av tre delar:

- en kommunikationslösning
- en mottagarfunktion som sorterar de anmälningar som kommer in
- en utredningsfunktion för de anmälningar som gäller missförhållanden.

5.2.1 De olika delarna kan delas upp eller hållas samman

Visselblåsarlagen ger myndigheter som ska inrätta en rapporteringskanal flera valmöjligheter. De olika delarna av funktionen kan delas upp på flera medarbetare på en enhet eller hållas samman hos en person. Dessa delar kan skötas av myndighetens egen personal eller upphandlas för myndighetens räkning. Oavsett vilket sätt myndigheten väljer så måste den person eller enhet som sköter rapporteringskanalen uppfylla kravet på att vara oberoende och självständig.²⁵ Det är även viktigt att mottagaren uppfattas som trovärdig av de rapporterande personer som funktionen vänder sig till. Lösningen ska också vara kostnadseffektiv och anpassad efter myndighetens verksamhet.

Här redogör vi för några skillnader mellan en funktion som sköts av egen personal och en sådan där administrationen har upphandlats.

5.3 En delvis egenadministrerad rapporteringskanal

Det vanligaste bland de myndigheter som hade visselblåsarfunktioner redan innan den nya lagen började gälla är att de själva hanterar hela eller någon del av funktionen. Det visar en undersökning som Statskontoret gjorde 2016.²⁶ Exempelvis kan ett privat företag ha i uppdrag att tillhandahålla en

²⁵ Se kapitel 4.3.

²⁶ Statskontoret (2016:30), *Visselblåsarfunktioner i staten*, s. 33.

kommunikationslösning och att ta emot anmälningar, medan myndigheten själv genomför utredningar och beslutar om eventuella åtgärder.

5.3.1 Rapporteringskanalen behöver hänga ihop med myndighetens övriga arbete mot korruption

En rapporteringskanal är en del av ett strukturerat arbete mot korruption. En fördel med att själv administrera rapporteringskanalen är därför att den blir lättare att integrera med myndighetens övriga arbete mot korruption och oegentligheter. En helt egenadministrerad lösning kan också vara att föredra i myndigheter där det är sannolikt att många anmälningar kommer att handla om känslig eller sekretess-reglerad information.

5.3.2 I vissa myndigheter kan internrevisionen fungera som rapporteringskanal, men det finns för- och nackdelar

Flera av de förutsättningar som bör gälla för en rapporteringskanal gäller även för de myndigheter som ska ha en internrevision.²⁷ Internrevisionen ska vara oberoende i förhållande till verksamheten och vara placerad direkt under myndighetsledningen. Den oberoende ställningen och den centrala placeringen gör att internrevisionen kan ha en legitimitet som gör att den även kan vara en lämplig rapporteringskanal.

Internrevisionen kan även använda anmälningarna till rapporteringskanalen som ett underlag för att bedöma hur myndigheten hanterar riskerna för korruption och andra oegentligheter. Myndighetens åtgärder för att hantera korruptionsrisker bör enligt regeringen vara en del av internrevisionens löpande granskningsarbete.²⁸

En nackdel med att involvera internrevisionen är att den inte kommer att kunna granska just rapporteringskanalen i myndigheten. Ett sätt att komma till rätta med det är att ge en annan myndighets internrevision eller en revisionsbyrå i uppdrag att granska rapporteringskanalen och hur myndigheten följer upp rapporteringar.

En särskild utmaning är att internrevisionens resurser kan vara en begränsande faktor. Att också arbeta med att hantera inkomna rapporter kan ta resurser från internrevisionens övriga arbete. Granskningar har visat att det redan idag föreligger vissa utmaningar vad gäller internrevisionens resurser.²⁹

²⁷ Ekonomistyrningsverket har gjort en sammanställning av vilka myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen (2006:1228), www.esv.se/statlig-styrning/intern-styrning-och-kontroll/internrevision/internrevisionsmyndigheter/ (hämtad 2022-03-10).

²⁸ Regeringens skrivelse 2012/13:167; Ekonomistyrningsverket (2017:65), *Tillämpningen av förordningen om intern styrning och kontroll*, s. 26 ff.

²⁹ Riksrevisionen (2017:5), *Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas*.

Det finns flera exempel där myndigheter utsett internrevisorer i arbetet med rapporteringskanaler:

Trafikverket har haft en visselblåsarfunktion sedan 2012. Mottagningen av rapporter är upphandlad, men internrevisionen sköter utredningen av misstankarna. Det är också internrevisionen som kommer att vara den behöriga enheten enligt visselblåsarlagen. När de nya reglerna kom övervägde myndigheten placeringen, men kom fram till att internrevisionen även fortsatt var den lämpligaste organiseringen. Arbetet med utredning av rapporteringar tar i dagsläget mycket tid och det kommer att fortsätta vara så även i framtiden. Myndigheten ser vissa utmaningar i gränsdragningen mellan utredningen av ett ärende i rapporteringskanalen och linjeverksamheten.

Göteborgs universitet har tidigare använt internrevisionen som mottagare av anmälningar om missförhållanden, även om universitetet inte har haft någon formaliserad process för detta. Myndigheten planerar nu att upphandla mottagning och eventuellt även utredning av rapportering enligt visselblåsarlagen. Internrevisionen är tänkt att fungera som kontaktpunkt som ska diskutera tillsammans med ett råd bestående av jurist, HR och säkerhetspersonal hur vissa ärenden ska hanteras och slussas vidare till andra delar av verksamheten. En utmaning är att internrevisionen inte får bli alltför operativ i verksamheten, utan att funktionen måste kunna behålla sin oberoende ställning och sin dialog med verksamheten för att kunna genomföra reguljära granskningar. Processen för rapporteringskanalen måste därför granskas av någon annan.

Naturvårdsverket har haft en visselblåsarfunktion sedan 2018 och ska i och med de nya reglerna ha både en intern och en extern funktion. Den tidigare visselblåsarfunktionen sköttes av internrevisorn och den interna funktionen med en behörig person enligt visselblåsarlagen kommer att ligga kvar där.

Placeringen motiveras av internrevisorns oberoende ställning. Med anledning av denna lösning uppstår det en intressekonflikt och internrevisorn kan inte granska processen för hantering av rapporteringskanalen. Vid behov av en granskning kan det utföras av en extern revisor. En utmaning är om det inkommer många ärenden, eftersom myndigheten i dagsläget har en ensam internrevisor.

5.4 En upphandlad rapporteringskanal

Det finns flera företag som kan hjälpa till med att hantera rapporteringskanalen på myndighetens vägnar, men samma krav ställs då på oberoende och självständighet. Exempel på aktörer som erbjuder sådana tjänster är advokatbyråer, revisionsbyråer och företag i säkerhetsbranschen.

I de myndigheter som tidigare har haft en visselblåsarfunktion är det vanligast att konsulten ansvarar för kommunikationslösningen och för att ta emot anmälningar. Sådana upphandlade rapporteringskanaler kan ofta erbjuda färdiga tekniska lösningar för att ta emot anmälningarna.³⁰

Att låta en upphandlad part hantera en del av rapporteringskanalen kan särskilt vara en fördel för små myndigheter som har begränsade möjligheter att själva ta fram en kommunikationslösning. Det kan också inge mer förtroende om den som tar emot anmälningarna är någon utanför myndigheten. Samtidigt är det viktigt att vara medveten om att de personer som kommer att behandla uppgifterna som kommer in inte är bundna av några lagstadgade tystnadsplikter. Det går att skriva avtal om tystnadsplikt, men ett sådant sekretessavtal medför inte att en upphandlad aktör som bryter mot tystnadsplikten kan hållas straffrättsligt ansvarig. Däremot kan avtalet vara förenat med krav på skadestånd. Ett avtal kan också begränsa den upphandlade aktörens rätt att lämna uppgifter till massmedia och andra.³¹

5.5 Regler för dokumentation, diarieföring och allmänna handlingar

Visselblåsarlagen innehåller särskilda krav på hur muntlig rapportering ska dokumenteras.³² Det innebär att myndigheter som har interna eller externa rapporteringskanaler (eller både och) ska dokumentera muntlig rapportering genom inspelning eller genom ett upprättat protokoll. Den rapporterande personen måste lämna samtycke till en inspelning och ska också få möjlighet att justera de uppgifter som tecknas ned i ett protokoll.³³ Utgångspunkten för den som dokumenterar muntliga uppgifter bör vara att de ska gå att använda som bevisning i ett senare skede.³⁴ I övrigt får myndigheten själv avgöra hur dokumentationen bäst ska ske utifrån karaktären på uppgifterna. Om det exempelvis handlar om en komplettering av ett redan rapporterat ärende så kan det räcka med en tjänsteanteckning.

Om rapporteringen ska handläggas som ett ärende och hur de handlingar som kommer in ska diarieföras beror på om rapporteringskanalen hanteras av myndighetens egen personal eller om den administreras av någon utanför

³⁰ Statskontoret (2016:30), s. 101 f.

³¹ Statskontoret (2016:30), s. 91 och 97.

³² 8 kap. 1 §§ visselblåsarlagen.

³³ 8 kap. 2–3 §§ visselblåsarlagen.

³⁴ Visselblåsar direktivet, skäl 86.

myndigheten. Det beror också på om anmälningarna kommer från myndighetens egen personal eller från någon utomstående.

Anmälningar som kommer från personer utanför myndigheten är alltid inkomna handlingar som ska diarieföras eller på annat sätt hållas ordnade. Detta kommer troligtvis oftast att vara aktuellt för de myndigheter som ska ha externa rapporteringskanaler. Detta ska då ske i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och tryckfrihetsförordningen.

Anmälningar från myndighetens egna medarbetare till en intern rapporteringskanal som också hanteras av myndighetens egen personal bör som regel diarieföras. Utgångspunkten är att en anmälan som betraktas som ett ärende hos myndigheten ska ses som en allmän handling. Det är i linje med god förvaltningssed och vad som gäller exempelvis då anställda klagar i ett personalärende eller söker en anställning inom den egna myndigheten. Att anmälan diarieförs bidrar till att funktionen kan upprätthålla sin trovärdighet.

Rättspraxis är inte helt tydlig när det gäller vid vilken tidpunkt de handlingar som lämnas till en upphandlad rapporteringskanal ska ses som inkomna till myndigheten. Vissa avgöranden pekar på att det troligen är så att en anmälan redan då den anländer till mottagaren i rapporteringskanalen ska betraktas som en inkommen handling.³⁵ Den blir då allmän och kan begäras ut enligt offentlighetsprincipen. Men det finns också exempel från domstolspraxis där handlingarna först vid ett senare tillfälle betraktas som inkomna till myndigheten, till exempel då myndigheten inte haft möjlighet att ta del av handlingar som kommit in till den upphandlade funktionen.³⁶ De olika bedömningarna i olika domstolar och hos JO synes bero på hur uppdraget till den upphandlade aktören varit formulerat.

³⁵ Se RÅ 1996 ref 25 och JO:s beslut 2014-12-03, dnr 2242-2014.

³⁶ Kammarrättens i Sundsvall dom 2014-11-18, mål nr 1573-14.

6 Rapporteringen kan ske internt, externt eller genom offentliggörande

Vägledande frågor

- Hur kan myndigheten bäst informera om valfriheten mellan de olika sätten att rapportera?
- Kan man få skydd om man berättar om missförhållanden i sociala media?

Det finns olika vägar för en person att rapportera om missförhållanden och omfattas av skydd. Direktivet anger att medlemsstaterna ska uppmuntra rapportering via interna rapporteringskanaler i första hand.³⁷ Men samtidigt kan den person som vill rapportera om ett missförhållande välja den rapporteringskanal som är lämpligast beroende på omständigheterna och den egna bedömningen av risken för represalier.³⁸ Reglerna lämnar alltså utrymme för den rapporterande personen att själv välja en intern kanal, en extern kanal eller genom offentliggörande. Om rapporteringen sker direkt via en särskilt inrättad extern rapporteringskanal finns inget krav på att den rapporterande först måste ha försökt med rapportering i en intern kanal. Men om rapportering sker direkt via offentliggörande måste tre alternativa förutsättningar föreligga för att skyddet ska aktualiseras.³⁹

6.1 Det finns sex olika vägar för en rapporterande person som ger skydd enligt visseblåsarlagen

Visseblåsarlagen erbjuder sex olika sätt att rapportera och få skydd. Dessa är:

- Intern rapportering via kanal
- Intern rapportering på annat sätt
- Extern rapportering via kanal
- Extern rapportering på annat sätt
- Direkt till EU:s institutioner
- Offentliggörande

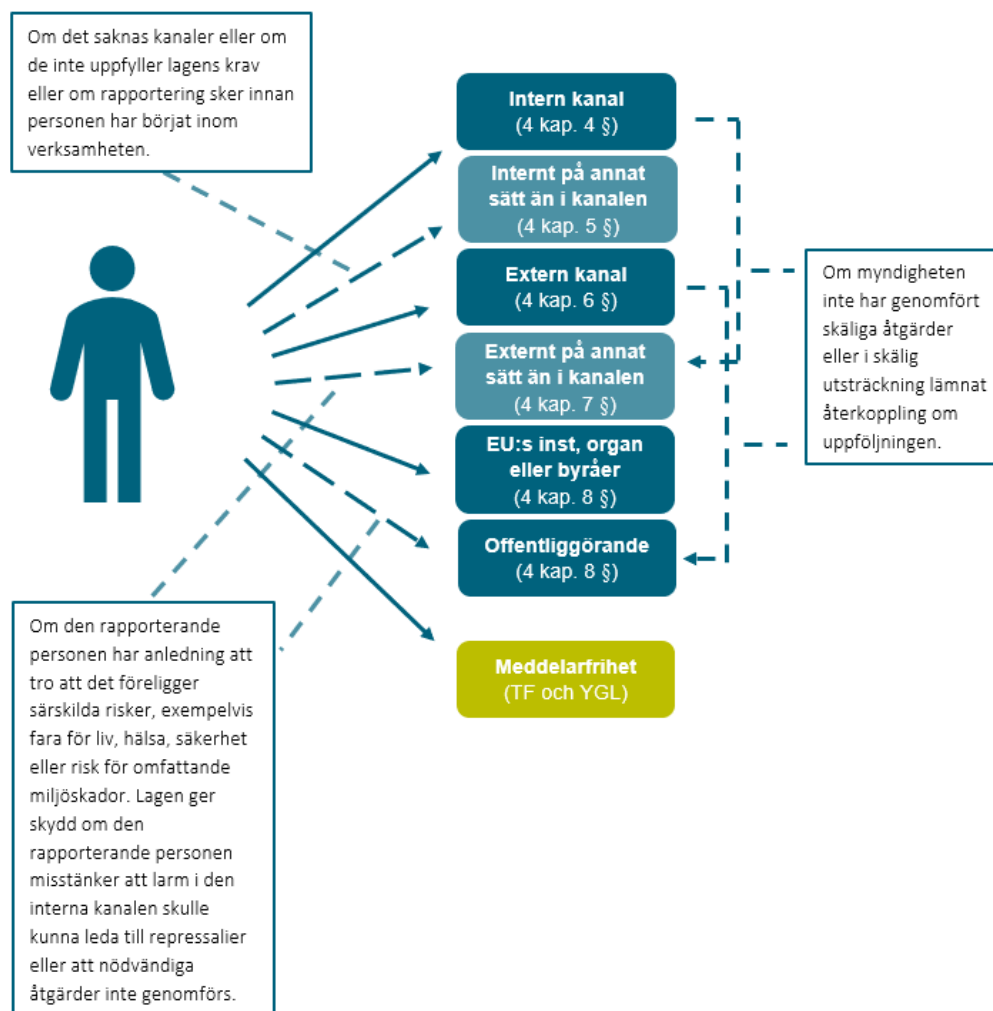
³⁷ Visseblåsarledirektivet, Art. 7.2.

³⁸ Visseblåsarledirektivet, skäl 33 och prop. 2020/21:193, sid 116.

³⁹ Se kapitel 6.1 och 6.4.

Den som är anställd i en myndighet har dessutom alltid möjlighet att utnyttja sin grundlagsskyddade meddelarfrihet. Det är viktigt att varken myndigheten eller medarbetarna uppfattar det som att visselblåsarlagen ersätter grundlagsskyddet.⁴⁰ Nedan redogör vi mer ingående för några av dessa vägar.

Figur 1. Olika vägar till skydd för en rapporterande person



⁴⁰ 1 kap. 4 § visselblåsarlagen och prop. 2020/21:193, s. 59.

6.2 Skyddet kan gälla även om det inte finns någon intern rapporteringskanal

4 kap. 5 §

Skyddet gäller också om någon rapporterar internt på annat sätt än via interna rapporteringskanaler om

1. det saknas sådana kanaler eller om de kanaler och förfaranden som finns tillgängliga inte uppfyller kraven i denna lag, eller
2. rapporteringen sker innan personen har börjat inom verksamheten.

Lagens skydd föreligger även om rapporteringen inte görs genom det som lagen benämner rapporteringskanal. Det kan exempelvis bero på att myndigheten inte omfattas av lagens krav eller att myndigheten ännu inte inrättat en intern kanal trots att skyldigheten föreligger.⁴¹

Ytterligare ett skäl till att rapportering inte är begränsade till den interna kanalen är att den rapporterande personen ännu inte börjat arbeta på myndigheten och därför inte har tillgång till kanalen.

6.3 Skydd gäller vid extern rapportering som sker på annat sätt

4 kap. 7 §

Skyddet gäller också om den rapporterande personen rapporterar externt till en myndighet på annat sätt än via externa rapporteringskanaler, under förutsättning att personen

1. först har rapporterat internt i enlighet med denna lag utan att
 - a) mottagaren har vidtagit skäligen uppföljningsåtgärder med anledning av rapporteringen, eller

⁴¹ Prop. 2020/21:193, s. 286.

b) mottagaren i skälig utsträckning har lämnat återkoppling om uppföljningen inom den tidsfrist som anges i 5 kap. 8 § 3,

2. har skälig anledning att anta att missförhållandet utgör en överhängande eller uppenbar fara för liv, hälsa, säkerhet eller risk för omfattande skada i miljön eller av annat skäl har befogad anledning att rapportera till myndigheten, eller

3. har skälig anledning att anta att en intern rapportering skulle innebära en risk för repressalier eller leda till att missförhållandet sannolikt inte skulle avhjälpas på ett effektivt sätt.

Det kan uppstå situationer där en person lämnar information om missförhållanden till en myndighet som inte utsett av regeringen att vara behörig och som därför inte har någon särskild extern kanal inrättad. Det kan också vara så att rapportering sker till en behörig myndighet men inte genom den särskilt inrättade externa rapporteringskanalen. Även i dessa fall kan den rapporterande personen omfattas av skydd.⁴² I tre punkter räknar lagen upp olika situationer där så kan vara fallet.

Punkt 1 handlar om verksamhetsutövare som inte på ett seriöst och lagenligt sätt hanterat informationen och agerat för att komma till rätta med aktuellt missförhållande. Punkt 2 handlar om missförhållanden som utgör en uppenbar fara för liv, hälsa eller säkerhet. Det kan exempelvis handla om att det saknas föreskriven arbetsutrustning eller personlig skyddsutrustning på en arbetsplats eller att missförhållandet kan leda till allvarliga miljöskador. Även andra mycket allvarliga missförhållanden omfattas, till exempel ekonomisk brottslighet eller annan grov brottslighet. Punkt 3 beskriver en situation där den rapporterande personen på basis av verksamhetsutövarens tidigare agerande och händelser gör en bedömning att det finns en risk att rapportering skulle innebära en risk för repressalier eller inte leda till att missförhållandet avhjälpas på ett effektivt sätt.⁴³

6.4 Skyddet kan gälla vid offentliggörande

4 kap. 9 §

Skyddet gäller vid offentliggörande av information under förutsättning att den rapporterande personen

⁴² SOU 2020:38 sid. 192.

⁴³ Prop. 2020/21:193, sid 286 ff.

1. har rapporterat externt i enlighet med denna lag utan att

a) mottagaren har vidtagit skäligen uppföljningsåtgärder med anledning av rapporteringen, eller

b) mottagaren i skälig utsträckning har lämnat återkoppling om uppföljningen inom tre månader från mottagandet av rapporten eller, om det finns särskilda skäl, sex månader och den rapporterade personen har informerats om skälen att förlänga tidsfristen,

2. har skälig anledning att anta att missförhållandet utgör en överhängande eller uppenbar fara för liv, hälsa, säkerhet eller risk för omfattande skada i miljön eller av annat skäl har befogad anledning att offentliggöra informationen, eller

3. har skälig anledning att anta att en extern rapportering skulle innebära en risk för repressalier eller leda till att missförhållandet sannolikt inte skulle avhjälpas på ett effektivt sätt.

Ett offentliggörande innebär att den rapporterade personen på ett eller annat sätt gör information om ett missförhållande tillgänglig för allmänheten. Detta kan ske på flera olika sätt. Några exempel är att lämna uppgifter till en intresseorganisation som tillgängliggör uppgifterna för allmänheten eller genom att den rapporterade själv tillgängliggör den i sociala medier.⁴⁴ Här är det viktigt att tänka på att en medarbetare vid en myndighet alltid har rätt att meddela uppgifter till en journalist med syfte att det ska publiceras med stöd av sin meddelarfrihet enligt grundlagen. Skydd vid offentliggörande blir bara aktuellt under vissa villkor, som att en myndighet som har en extern rapporteringskanal brustit i sin plikt att vidta åtgärder, att missförhållandet innebär en risk för liv och hälsa eller att den rapporterade personen har skälig anledning att anta att det föreligger en risk för repressalier.

⁴⁴ Öman, lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, (20 december 2021, JUNO) kommentar till 4 kap. 9 §.

7 Det bör finnas flera olika kommunikationssätt

Vägledande frågor

- Vilka tekniska kommunikationslösningar finns redan i verksamheten?
- Är de befintliga kommunikationssätten tillräckliga?
- Hur kan myndigheten på ett enkelt sätt skapa fler kommunikationskanaler?

Vid myndigheten kan det behöva finnas olika sätt att rapportera om missförhållanden. Även om myndigheten fokuserar på en särskild kanal för rapportering behöver det finnas möjligheter att rapportera muntligen, skriftligen eller vid ett fysiskt möte.

7.1 Flera olika kommunikationssätt behövs

5 kap. 8 § punkten 1

Verksamhetsutövaren ska utforma sina interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning så att den rapporterande personen kan rapportera både skriftligt och muntligt och, om så begärs, vid ett fysiskt möte inom en skälig tid.

En enda kommunikationskanal passar sällan alla som skulle kunna vilja rapportera misstankar om korruption eller oegentligheter. Ett sätt för verksamhetsutövaren att underlätta är därför att erbjuda flera möjliga rapporteringsvägar. Visselblåsarlagen säger därför att en rapporterande person ska kunna slå larm muntligen, skriftligen eller vid ett fysiskt möte.

Myndigheterna behöver fundera över vilka typer av kommunikationsvägar som uppfyller lagens krav och vilka som passar i den egna organisationen. Det kan handla om att vid sidan av e-post och andra elektroniska kommunikationsvägar också erbjuda fysiska brevlådor, telefontjänster eller andra sätt att kontakta den behöriga mottagaren.

Ekonomistyrningsverket har tre ingångar till sin rapporteringskanal. Den som vill rapportera kan använda ett digitalt formulär på intranätet, använda en fysisk brevlåda eller vända sig direkt till chefsjuristen och/eller HR-chefen, som är behöriga personer.

7.2 Rapporteringskanalerna ska göras tillgängliga

En viktig avgränsning är vilka rapporterande personer som ska få tillgång till en rapporteringskanal. För de externa kanalerna sammanfaller definitionen rapporterande person och den krets som myndigheterna ska ge tillgång till kanalen.⁴⁵

7.2.1 Personkretsen är snävare för de interna kanalerna

5 kap. 7 §

Verksamhetsutövaren ska göra de interna rapporteringskanalerna tillgängliga så att följande personer som är verksamma hos verksamhetsutövaren kan rapportera om missförhållanden som förekommer i verksamhetsutövarens verksamhet:

1. arbetstagare,
2. volontärer,
3. praktikanter,
4. personer som annars utför arbete under en verksamhetsutövares kontroll och ledning,
5. egenföretagare,
6. personer som ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan, om verksamhetsutövaren är ett företag, och

⁴⁵ Jfr. 1 kap. 8 § p. 2 visselblåsarlagen och 2 kap. 6 § förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

7. aktieägare som är verksamma i bolaget, om verksamhetsutövaren är ett aktiebolag

För de interna kanalerna är kretsen något snävare och omfattar bara arbetstagare och andra som just nu är verksamma i myndigheten.⁴⁶ De myndigheter som sedan tidigare har en visselblåsarfunktion har ofta integrerat funktionen, till exempel genom en teknisk lösning på myndighetens intranät. Det krävs då ytterligare tekniska lösningar för att göra en sådan lösning tillgänglig för personer som befinner sig utanför verksamheten efter att de har slutat eller innan de har börjat arbeta på myndigheten. Dessutom skulle myndigheten tvingas bevaka vilka som tidigare har varit anställda och ge dem tillgång till rapporteringskanalen. Allt detta skulle kräva en alltför omfattande administrativ börda för de myndigheter som ska ha en intern rapporteringskanal.⁴⁷ Men samtidigt ska det vara möjligt för personer som ännu inte börjat i verksamheten att rapportera om missförhållanden. Det kan ske genom att de får rapportera på något annat sätt än genom den interna rapporteringskanalen.⁴⁸

7.3 Det finns inget krav att tillgodose önskemål om anonymitet från den som rapporterar

Det finns ingen skyldighet för myndigheterna att ta emot anonyma rapporter. Myndigheterna kan alltså kräva att den rapporterande personen uppger sin identitet så att det går att kontrollera om personen ska ha tillgång till rapporteringskanalen. Uppger den rapporterande personen inte sin identitet så räknas anmälan inte som en rapportering enligt visselblåsarlagen.⁴⁹ Men det finns inget som hindrar att en myndighet använder ett system som erbjuder krypterad kommunikation eller något annat sätt att säkerställa anonymitet hos den rapporterande personen.

⁴⁶ Jfr. uppräkningsarna i 1 kap. 8 § och 5 kap. 7 § visselblåsarlagen.

⁴⁷ Prop. 2020/21:193 s. 153.

⁴⁸ Se kapitel 6.

⁴⁹ Öman, Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (20 december 2021, JUNO), kommentar till 5 kap. 7 §.

8 Myndigheterna behöver informera om rapporteringskanalerna

Vägledande frågor

- Hur når myndigheten enklast alla anställda, praktikanter, konsulter och övriga grupper som ska informeras om rapporteringskanalen?
- Om det finns flera rapporteringskanaler, finns det tillräckligt med information om vart en rapporterende person ska vända sig?

Alla myndigheter som är ålagda att inrätta rapporteringskanaler måste enligt lagen skriftligen dokumentera sina interna rapporteringskanaler och förfaranden samt tillhandahålla tydlig och lättillgänglig information om rapporteringskanalerna och hur de fungerar. De ska dessutom ge information om det grundlagsskydd som finns för den som rapporterar.

5 kap. 9 §

Verksamhetsutövaren ska lämna tydlig och lättillgänglig information om

1. hur rapportering ska göras via de interna rapporteringskanalerna,
2. hur rapportering ska göras till behöriga myndigheter via de externa rapporteringskanalerna och, i tillämpliga fall, till EU:s institutioner, organ eller byråer, och
3. meddelarfrihet och anskaffarfrihet och, i verksamheter där det är aktuellt, om efterforskningsförbud och repressalieförbud.

8.1 Informationen ska vara tydlig och lättillgänglig

Av lagen framgår att den informationen som lämnas ska vara tydlig och lättillgänglig. Informationen ska vara lätt att hitta, vara begriplig och anpassad för personer i verksamheten. Myndigheterna får lämna den nödvändiga informationen muntligen eller skriftligen.⁵⁰

⁵⁰ Prop 2020/21:193, s. 296 f

Det lämpligt att informationen görs tillgänglig på myndighetens intranät eftersom den ska vara lättillgänglig. Men det är inte säkert att det är tillräckligt eftersom intranätet oftast bara är tillgängligt för de som har en anställning. Myndigheten behöver därför överväga att göra informationen tillgänglig även på annat sätt.

Ett bra sätt att informera anställda om rapporteringskanaler är att lämna nödvändig information vid introduktion av nyanställda eller vid andra utbildningstillfällen.

Kravet på att informationen ska vara tydlig och lättillgänglig för personer i verksamheten kan innebära lite olika saker. Exempelvis kan det innebära att myndigheten behöver överväga om informationen behöver finnas på andra språk än svenska.

8.2 Myndigheterna ska lämna information om hur kanalerna används

Den myndighet som ska inrätta en intern rapporteringskanal behöver ge information om hur rapporteringen rent praktiskt går till. Det betyder bland annat att myndigheten behöver redogöra för kontaktuppgifter till de interna rapporteringskanalerna. Myndigheten kan också behöva lämna upplysningar om själva förfarandet, hur myndigheten tar emot en rapport och hur myndigheten lämnar återkoppling.⁵¹

Dessa myndigheter behöver dessutom lämna information om hur personer kan rapportera missförhållanden till behöriga myndigheter via externa rapporteringskanaler, och i vissa fall även till EU:s institutioner, organ eller byråer. Det behöver också finnas information om vad det innebär att rapportera externt.⁵²

8.3 Kraven på de behöriga myndigheterna är större

Av förordning (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden framgår vilken information som de behöriga myndigheterna behöver lämna upplysningar om. Kraven på information är mer omfattande för de myndigheter som har utsetts att vara behöriga att inrätta externa rapporteringskanaler.

Informationen ska lämnas på myndighets webbplats. Där ska det bland annat framgå vilket ansvarsområde myndigheten är behörig inom, information om hur rapportering går till, information om sekretess och behandling av personuppgifter, förutsättningarna att omfattas av skydd och om meddelarfrihet och anskaffarfrihet

⁵¹ Prop 2020/21:193, s. 297

⁵² Prop. 2020/21:193, s. 297.

och, i verksamheter där det är aktuellt, om efterforskningsförbud och repressalieförbud.⁵³

8.4 Myndigheten ska informera om grundlagsskyddet

Lagen kräver också att myndigheternas information till anställda och andra i verksamheten beskriver det skydd som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ger. Det betyder att myndigheten också behöver lämna information om vad meddelarfrihet och anskaffarfrihet betyder i praktiken.

8.5 Annan information som kan vara lämplig att förmedla

Det är viktigt att den som är anställd får tillräcklig vägledning av myndighetens information. Det är bland annat viktigt för att den som slår larm ska veta under vilka förutsättningar som skyddet gäller. Det kan också påverka vilken typ av information som myndigheten får in i dessa kanaler.

Myndigheterna bör därför på ett kortfattat sätt redogöra för eller exemplifiera vad det är för typ av missförhållanden som kanalen är avsedd att ta emot. Ett sådant förtydligande kan minska belastningen från frågor som egentligen passar bättre i andra kanaler.

Vid myndigheter där det finns flera olika kanaler för larm finns det en risk att det uppstår oklarheter om vart en rapportering ska vända sig. Då kan det vara särskilt viktigt med information som gör det lätt för en rapportering person att välja rätt kanal.

För myndigheter inom försvars- och säkerhetsområdet kan det också vara lämpligt att lämna information om vad som utgör säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller information som rör nationell säkerhet och som därmed inte omfattas av skyddet. Samma sak gäller om det finns uppgifter som lyder under kvalificerad tystnadsplikt i verksamheten.⁵⁴

⁵³ Se 2 kap. 8 § förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

⁵⁴ Se kapitel 14.3.

9 Uppföljning och återkoppling ska ske inom vissa tidsramar

Vägledande frågor

- Fristerna är i vissa fall korta. Hur kan myndigheten ordna beredskap för att kunna följa upp och ge återkoppling året runt?
- Har myndigheten processer för att ta hand om sekretess och personuppgifter?

Visselblåsarlagen sätter upp tydliga tidsramar för de myndigheter som ska inrätta rapporteringskanaler. Dessa tidsramar gäller de viktigaste delarna som ingår i att hantera ett ärende. I några fall är tidsramarna mycket korta och det är viktigt för myndigheterna att ha rutiner för att kunna hantera dessa.

9.1 Lagen anger tydliga krav på uppföljning och återkoppling

5 kap. 8 §

Verksamhetsutövaren ska utforma sina interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning så att den rapporterade personen

1. kan rapportera både skriftligt och muntligt och, om så begärs, vid ett fysiskt möte inom en skälig tid,
2. får en bekräftelse på att rapporten är mottagen inom sju dagar från mottagandet, om inte den rapporterade personen har av sagt sig bekräftelse eller mottagaren har anledning att anta att en bekräftelse skulle avslöja personens identitet,
3. får återkoppling i skälig utsträckning om åtgärder som har vidtagits vid uppföljning av rapporten och om skälen för dessa inom tre månader från bekräftelsen eller, om någon bekräftelse inte har lämnats och det inte har berott på den rapporterade personen, sju dagar från mottagandet, och
4. i förekommande fall, får information om att en uppgift som kan identifiera den rapporterade personen kommer att lämnas ut, om inte informationen gör att syftet med uppföljningen eller åtgärderna hindras eller försvåras.

Visselblåsarlagen kräver att myndigheterna följer upp och återkopplar till rapporterande personer. En myndighet ska följa upp alla de åtgärder som den genomför för att bedöma riktigheten i de påståenden som rapporten innehåller, det vill säga att utreda om det föreligger ett missförhållande eller inte. Myndigheterna ska också återkoppla till den rapporterande personen genom att beskriva de åtgärder som myndigheten har genomfört eller planerar.

Direktivet säger att myndigheterna ska göra en omsorgsfull uppföljning. Någon närmare beskrivning av vad detta innebär i praktiken finns inte. Vi bedömer att det handlar om att uppföljningen ska göras på ett sakligt, seriöst och noggrant sätt.

Om myndighetens uppföljning brister så kan det leda till att den rapporterande personen önskar vända sig till en extern kanal eller offentliggöra informationen.⁵⁵ Kravet på återkoppling skapar därmed viktiga incitament för arbetsgivare att på ett omsorgsfullt sätt följa upp varje rapportering.

9.2 Givna tidsramar för uppföljning och återkoppling

Myndigheten måste genomföra uppföljningen och återkopplingen inom vissa givna tidsramar. När det gäller interna rapporteringskanaler ska myndigheten bekräfta att en rapport är mottagen inom sju dagar om det inte är så att den rapporterande personen har av sagt sig denna bekräftelse eller om mottagaren har anledning att anta att en bekräftelse skulle avslöja personens identitet.⁵⁶

Myndigheten ska också återkoppla till den rapporterande personen om vilka åtgärder som har genomfört inom tre månader från det att en rapport har mottagits eller om någon bekräftelse inte har sänts till den rapporterande personen, sju dagar från det att rapporten mottogs.

Lagen anger att återkopplingen ska ske i skäligen utsträckning inom denna tidsfrist. Det innebär att myndigheten ska lämna väsentliga uppgifter i ärendet till den rapporterande personen. Men skäligen utsträckning innebär att myndigheten inte behöver lämna ut viss information om det finns hinder för att göra det, exempelvis på grund av tystnadsplikt eller sekretessbestämmelser.⁵⁷

Vid extern rapportering är tidsfristen för återkoppling tre månader eller, i undantagsfall, sex månader.⁵⁸ I propositionen betonas vikten av att återkopplingen ska ske skyndsamt.⁵⁹

⁵⁵ Se kapitel 6.4.

⁵⁶ Se kapitel 10.

⁵⁷ Prop. 2020/21:193, s. 162.

⁵⁸ 2 kap. 7 § förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

⁵⁹ Prop. 2020/21:193, s 26.

9.3 Sekretess

Två nya sekretessgrunder har tillkommit i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).⁶⁰ Sekretessen ska skydda både den rapporterande personen och andra fysiska eller juridiska personer som förekommer i ett uppföljningsärende. Sekretessen gäller också i personalärenden hos myndigheten som kan komma att följa efter ett uppföljningsärende. Skyddet för den rapporterande personen är absolut, vilket innebär att sådana uppgifter inte får lämnas ut även om det vore helt harmlöst för den rapporterande personen. Sekretessen gäller normalt inte för uppgifter om själva missförhållandet. Men den kan gälla även då, till exempel om beskrivningen av missförhållandet innebär att det går att identifiera den rapporterande personen eller någon annan inblandad.

Sekretessen för andra enskilda i ett uppföljningsärende gäller om det kan antas att syftet med uppföljningen motverkas om uppgiften röjs. Bedömningen av skadan blir olika beroende på hur långt man kommit i ett uppföljningsärende. I början av ärendet kan det till exempel försvåra uppföljningen att berätta för den som har pekats ut som misstänkt för att vara orsak till missförhållandet och att det pågår ett ärende. Men ju längre ett uppföljningsärende pågår desto större blir transparensen.

9.4 Behandling av personuppgifter

7 kap. 3 § 1 st.

Personuppgifter får behandlas bara om behandlingen är nödvändig för ett uppföljningsärende.

Inom ramen för ett uppföljningsärende kommer myndigheter som har en intern eller en extern rapporteringskanal att behöva behandla personuppgifter. Reglerna i visselblåsarlagen kompletterar den allmänna dataskyddsförordningen och gäller oavsett om förutsättningarna för visselblåsarlagens skydd är uppfyllt eller inte. Det innebär att myndigheten måste behandla alla personuppgifter som finns i en rapportering varsamt och begränsa tillgången till dessa personuppgifter till vad var och en av de behöriga personerna behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.⁶¹ Personuppgifterna får behandlas i högst två år efter ett uppföljningsärende är avslutat och uppgifter som inte är relevanta i sammanhanget ska raderas så fort som möjligt.⁶² Men visselblåsarlagens regler om personuppgifter hindrar inte att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkiv-

⁶⁰ Se 17 kap. 3 b § samt 32 kap. 3 b § OSL. Se Öman, lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, (20 december 2021, JUNO) kommentar till 9 kap. 1 § för en mer detaljerad beskrivning.

⁶¹ 7 kap. 6 § visselblåsarlagen.

⁶² 7 kap. 7–8 §§ visselblåsarlagen.

material lämnas till en arkivmyndighet.⁶³ Detta gäller också om det är någon annan som har anlitats för att hantera någon del av rapporteringskanalen. Den som har anlitats är då personuppgiftsbiträde i förhållande till den personuppgiftsansvariga myndigheten.⁶⁴

9.5 Ärendet behöver lämnas över till andra funktioner i myndigheten

Utredningsfunktionen som är kopplad till rapporteringskanalen kan bara ta hand om ett ärende till en viss gräns, sedan är det andra funktioner i myndigheten som måste ta vid. Statskontorets bedömning är att rapporteringskanalen och den eller de behöriga personerna inte kan hantera alla frågor som en rapportering väcker inom ramen för sitt uppdrag som mottagare och i sin uppföljning. Enligt visselblåsarlagen innebär ett uppföljningsärende att den som tar emot rapporteringen ska vidta åtgärder för att bedöma riktigheten i de påståenden som framställs.⁶⁵ Men det handlar också om att i vissa fall genomföra åtgärder för att hantera det rapporterade missförhållandet, till exempel genom interna undersökningar, utredningar, lagföring, åtgärder för att återkräva medel eller åtgärder för att lägga ner ärendet.⁶⁶

Alltså behöver den funktion som tar emot rapporteringen komma en bit på vägen i ärendet. Men det är svårt att generellt säga något om vid vilken tidpunkt ett ärende ska lämnas över från mottagandefunktionen till någon annan lämplig del i myndigheten. Detta måste avgöras från fall till fall och beror också på myndighetens verksamhet och förhållandena i det specifika ärendet.

Dessutom är det inte helt tydligt hur personuppgifts- och sekretessreglerna som gäller i ett uppföljningsärende enligt visselblåsarlagen ska tolkas då ett ärende lämnas över till en annan del av myndigheten och blir ett annat typ av ärende. Ett exempel på en sådan situation kan vara när en myndighet som har en extern rapporteringskanal också bedriver tillsyn på ett visst område. Frågan är då om informationen från rapporteringskanalen kommer att ha ett fortsatt sekretesskydd efter det att det lämnats över till den personal som bedriver tillsyn.

Denna och andra frågor av liknande natur kan komma att bli föremål för domstolsprövning då lagen börjar tillämpas.

⁶³ 7 kap. 8 § andra stycket visselblåsarlagen.

⁶⁴ Öman, lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, (20 december 2021, JUNO) kommentar till 7 kap. 1 §.

⁶⁵ 1 kap. 8 § punkten 4 visselblåsarlagen.

⁶⁶ Prop. 2020/21:193, s. 159.

10 Tidsfrister att förhålla sig till

Vägledande frågor

- Hur ska myndigheten hantera de ibland korta fristerna i den nya lagen?
- Behövs särskild bemanningen i semestertider?

Detta är en sammanställning av de steg som myndigheten behöver gå igenom vid inrättande av en rapporteringskanal och vid hantering och uppföljning av rapporteringar.

10.1 De tidiga stegen har ingen reglerad tidsfrist

Inledningsvis behöver myndigheterna genomföra åtgärder genom att utse personer, skriftligen dokumentera rapporteringskanalerna, göra kanalerna tillgängliga och lämna information om kanalerna. För dessa steg finns ingen reglerad tidsfrist.

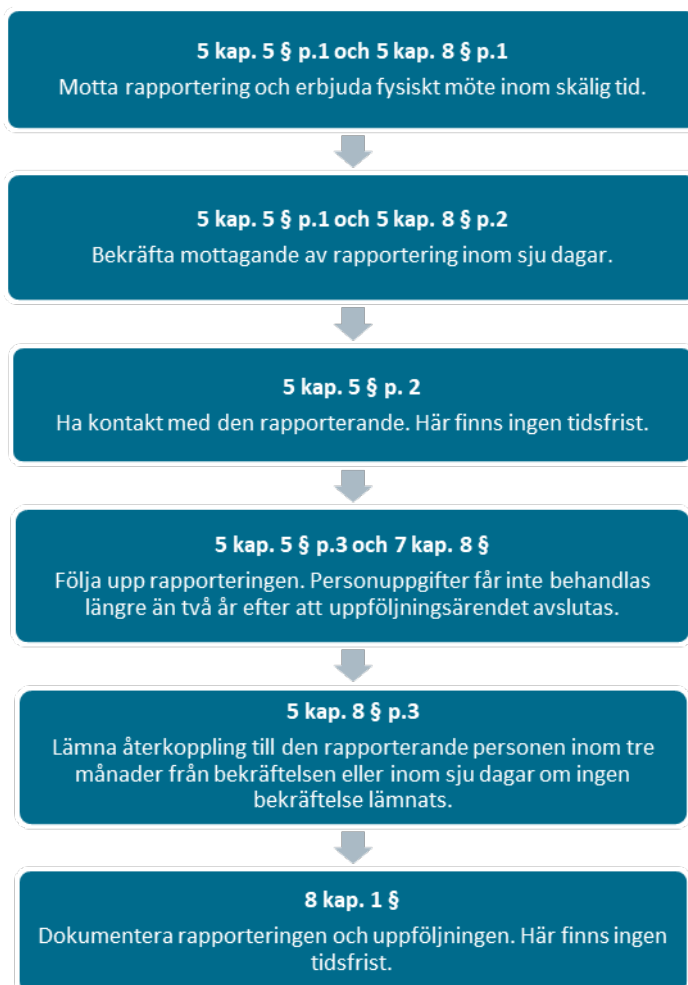
Figur 2. Stegen i visselblåsarlagen



10.2 Tidsfristerna för att hantera rapporteringen är korta

Vissa delar av hanteringen av ärenden har reglerade tidsfrister, och de är ganska korta. Exempelvis ska myndigheten bekräfta att de tagit emot rapporteringen inom sju dagar. Det ställer höga krav på den behöriga person eller enhet som tar emot rapporteringen.

Figur 3. Stegen att ta emot och följa upp en rapportering



11 Några skillnader mellan interna och externa kanaler

Vägledande frågor

- Hur kan en rapporteringskanal bidra till att upprätthålla centrala rättsliga principer i statsförvaltningen?
- Hur kompletterar de interna och externa kanalerna varandra?

11.1 Interna och externa kanaler fyller olika syften

Interna och externa rapporteringskanaler fyller olika syften och fokuserar på olika saker. Interna kanaler syftar till att ge arbetstagare och andra i verksamheten möjlighet att slå larm om missförhållanden som är av allmänintresse. De externa kanalerna fokuserar i stället på missförhållanden inom vissa särskilt utpekade sektorer eller verksamhetsområden. De behöriga myndigheterna är då ansvariga att ta emot rapporteringar inom ett givet område. Exempelvis är Transportstyrelsen behörig att hantera rapporteringar om missförhållanden inom transportsäkerhet och Konkurrensverket inom offentlig upphandling och konkurrens.⁶⁷

Rapporteringen till de externa kanalerna ska handla om särskilt utpekade missförhållanden som strider mot EU:s lagstiftning inom vissa utpekade områden. Ett missförhållande enligt visselblåsarlagen är ett handlande eller en underlåtenhet som innebär något av följande:

- Det strider mot en direkt tillämplig unionsrättsakt inom tillämpningsområdet för visselblåsar direktivet.
- Det strider mot lag eller andra föreskrifter som genomför eller kompletterar en sådan unionsrättsakt.
- Det motverkar målet eller syftet med bestämmelserna i en sådan unionsrättsakt.

11.2 Interna och externa kanalerna kompletterar varandra

Visselblåsar direktivets utgångspunkt är det faktum att människor över lag känner sig mer bekväma med att slå larm internt. Direktivet utgår också från att intern

⁶⁷ Bilaga till förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

rapportering är det mest effektiva sättet att i ett tidigt skede hantera situationer som kan leda till olika former av skador och skada allmänintresset.⁶⁸

Samtidigt kan det enligt direktivet finnas särskilda omständigheter där de interna kanalerna inte är lämpliga. Därför är det värdefullt att en rapporterende person kan välja alternativa rapporteringskanaler, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Interna och externa kanaler kompletterar därför varandra. De balanserar centrala demokratiska principer, såsom öppenhet, ansvarighet och yttrandefrihet mot arbetsgivarens rätt till eget ansvar och att värna egna intressen.⁶⁹

11.3 Översikt över skillnader mellan interna och externa kanaler

Även om det finns vissa principiella likheter mellan hur interna och externa rapporteringskanaler regleras skiljer de sig åt på olika sätt. I tabellen nedan belyser vi kortfattat några av skillnaderna mellan interna och externa rapporteringskanaler.

Tabell 1.

	Intern	Extern
Vilka myndigheter ska inrätta rapporteringskanal?	Alla myndigheter med fler än 50 anställda. 5 kap. 2 § (2021:890)	Regeringen utser behöriga myndigheter. Bilaga (2021:949)
Vilken personkrets ska kanalen göras tillgängliga för?	Snävare personkrets. 5 kap. 7 § (2021:890)	Vidare personkrets. 1 kap. 8 § 2 (2021:890)
Vilken typ av missförhållanden kan rapporteras?	Missförhållanden av allmänintresse och som förekommer i verksamhetsutövarens verksamhet samt missförhållanden som strider mot unionsrätten. 1 kap. § 2 (2021:890)	Missförhållanden inom ett särskilt område som utgörs av handlanden eller underlåtenheter som strider mot en direkt tillämplig unionsrättsakt inom tillämpningsområdet för visseblåsardirektivet. 1 kap. § 2 (2021:890)
Vilken information ska lämnas?	Hur rapportering ska göras via interna och externa rapporteringskanaler eller EU-organ, meddelarfrihet och tillhörande skydd 5 kap 9 § (2021:890)	Ansvarsområden, hur rapporteringen ska göras, sekretess och personuppgifter, förutsättningar för skydd, ge råd, meddelarfrihet och tillhörande skydd 2 kap § 8 (2021:949)
Vilken statistik ska lämnas?		Lämna statistik till särskilt behörig myndighet. 2 kap. 10 § (2021:949)
Vilka tidsfrister gäller?	Bekräftelse inom sju dagar, återkoppling om uppföljning	Bekräftelse inom sju dagar, återkoppling om uppföljning tre

⁶⁸ Visselblåsardirektivet, skäl 33.

⁶⁹ Ibid.

	tre månader, 5 kap. 8 § (2021:890)	månader, om särskilda skäl föreligger, inom högst sex månader, 2 kap. 7 § (2021:949)
Vilka särskilda rutiner gäller?		Rutiner för hantering av rapport som inkommit på annat sätt eller icke behörig person. 2 kap. 11 § (2021:949) Överlämning av rapport som inkommit till icke behörig myndighet. 2 kap. 12 § (2021:949)
Vilket ansvar finns för översyn?		Behöriga myndigheter ska minst en gång vart tredje år se över sina externa rapporteringskanaler och förfaranden, 2 kap. 16 § (2021:949)

12 Vem som kan rapportera och få skydd

1 kap. 8 § p. 2

Rapporterande person: den som i ett arbetsrelaterat sammanhang har fått del av eller inhämtat information om missförhållanden och rapporterar den och som tillhör någon eller några av följande personkategorier:

- a) arbetstagare,
- b) personer som gör en förfrågan om eller söker arbete,
- c) personer som söker eller utför volontärarbete,
- d) personer som söker eller fullgör praktik,
- e) personer som annars står till förfogande för att utföra eller utför arbete under en verksamhetsutövares kontroll och ledning,
- f) egenföretagare som söker eller utför uppdrag,
- g) personer som står till förfogande för att ingå eller ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan,
- h) aktieägare som står till förfogande för att vara eller som är verksamma i aktiebolaget, eller
- i) personer som har tillhört någon av personkategorierna ovan och har fått del av eller inhämtat informationen under tiden i verksamheten.

Visselblåsarlagen gäller rapportering av missförhållanden i ett arbetsrelaterat sammanhang. Därför är den personkrets som kan få skydd avgränsad till arbetstagare eller andra som har uppdrag inom verksamheten. Lagen räknar upp de som kan göra en rapportering och kvalificera sig för att få skydd. Uppräkningen är tänkt

att omfatta även de som arbetar deltid eller liknande.⁷⁰ Personkretsen är ganska vid och omfattar ett stort antal kategorier av personer som på ett eller annat sätt är verksamma i eller i anslutning till den myndighet eller organisation där missförhållandet förekommer.

Även personer som tidigare har tillhört någon av personkategorierna och som har fått del av information under denna tid i verksamheten kan vara en rapporterende person. Detta innebär att det arbetsrelaterade sammanhanget kan vara avslutat. Men detta gäller framför allt de externa kanalerna. Det finns nämligen ingen plikt för myndigheter som har interna rapporteringskanaler att göra dessa tillgängliga för personer som tidigare haft en anställning eller liknande ställning.⁷¹

⁷⁰ Visselblåsardirektivet, skäl 38.

⁷¹ Se kapitel 7.2. Jfr. 5 kap. 7 § visselblåsarlagen. Se även Öman, Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (20 december 2021, JUNO), kommentar till 1 kap. 8 §.

13 Vad en rapporterande person kan berätta om

Vägledande frågor

- Vad kan ett missförhållande av allmänintresse vara?
- Finns det information som inte omfattas av lagens skydd?

Centralt för de visselblåsarlagen är att den handlar om rapportering som sker i ett arbetsrelaterat sammanhang. En sådan rapportering kan bland annat handla om missförhållande som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram, men också sådant som strider mot EU-rätten. Men det finns också saker som man inte kan rapportera om och få skydd, exempelvis information som omfattas av så kallad kvalificerad tystnadsplikt. För att den rapporterande personen ska få det arbetsrättsliga skydd som visselblåsarlagen föreskriver krävs också att vissa villkor är uppfyllda.

1 kap. 2 §

Lagen gäller vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram.

4 kap. 1 §

Skyddet enligt 2 och 3 kap. gäller under förutsättning att

1. missförhållandena förekommer i sådan verksamhet som anges i 2 §,
2. den rapporterande personen vid tidpunkten för rapporteringen hade skälig anledning att anta att informationen om missförhållandena var sann enligt 3 §, och
3. rapporteringen sker internt, externt eller genom offentliggörande enligt 4–9 §§.

13.1 Rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang

Lagen anger att rapporteringen ska ske i ett arbetsrelaterat sammanhang. Det är dock inte själva rapporteringen som ska ske i det arbetsrelaterade sammanhanget, utan rapporteringen ska röra ett missförhållande i ett arbetsrelaterat sammanhang. Själva rapporteringen kan nämligen äga rum efter att det arbetsrelaterade samman-

hanget avslutats.⁷² Missförhållandet som rapporteringen handlar om behöver inte ha inträffat i just den verksamhet där den rapporterade personen är anställd, men kravet innebär att personen ska ha fått kännedom om överträdelsen i en verksamhet relaterad till sitt arbete. Det kan till exempel handla om en konsult som kommer i kontakt med något inom det företag eller den myndighet där personen utför sitt uppdrag.⁷³

13.2 Missförhållandet ska vara av allmänintresse

Ett annat villkor som gäller för rapportering i en intern rapporteringskanal är att det ska handla om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram.⁷⁴ Utgångspunkten är att missförhållandet ska röra något som angår allmänheten, men exakt vad som är av allmänintresse får avgöras i det enskilda fallet.

Möjligheten att rapportera missförhållanden av allmänintresse gäller inte i en extern rapporteringskanal. Då gäller endast att missförhållandet ska röra en överträdelse av unionsrätten.⁷⁵

Att en rapporterad person anmäler något som enbart rör sina egna arbets- eller anställningsförhållanden är i regel inte av allmänintresse. Sådant kan bara vara av allmänintresse om det rör sig om sådant som är helt oacceptabelt utifrån ett bredare samhällsperspektiv. Bedömningen är också framåtsyftande, vilket innebär att syftet med att missförhållandet kommer fram är att myndigheten ska kunna komma till rätta med det. Förekommer missförhållandena ofta så ökar allmänintresset. Överträdelser av lagar och regler har större allmänintresse än överträdelser av interna regelverk.⁷⁶

13.2.1 Direktivet träffar ett bredare spektrum

Visselblåsarlagen gäller på flera sätt bredare och mer generellt än den tidigare lagen som gällde allvarliga missförhållanden.⁷⁷ Med det avsågs brott med fängelse i straffskalan eller jämförliga missförhållanden.⁷⁸ Förändringen av begreppen beror på utformningen av visselblåsarlagdirektivet, men är inte avsedd att göra så stor

⁷² Öman, lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, (20 december 2021, JUNO) kommentar till 1 kap. 2 §. Se även kapitel 7.2.

⁷³ Prop. 2020/21:193, s. 109.

⁷⁴ Se 2 kap. 2 § 2 st. förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

⁷⁵ Se kapitel 13.5.

⁷⁶ Prop. 2020/21:193, s. 41 ff.

⁷⁷ Jfr. 1 § lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

⁷⁸ Prop. 2015/16:128 s. 36 ff.

skillnad i praktiken. Det beror på att det ofta finns ett allmänintresse av allvarliga missförhållanden.⁷⁹

Nedan nämns några exempel på vad Europadomstolen bedömt vara av allmänintresse.⁸⁰ Listan är inte på något sätt uttömmande utan det kan vara flera andra typer av missförhållanden som också kan bedömas att vara av allmänintresse.

Några exempel på vad som kan vara av allmänintresse enligt Europadomstolens praxis:

- Vanvård
- Polisbrutalitet
- Politikers försök att påverka rättsutredningar
- Grym och oetisk djurhållning
- Oetiska anställningsförhållanden
- Skogsskövling
- Utnyttjande av barn och deras föräldrar genom aggressiv marknadsföring av ohälsosam mat

13.2.2 Korruption och oegentligheter är i princip alltid av allmänintresse

Det som är av allmänintresse i lagens mening är mycket bredare än vad vi menar med korruption och oegentligheter. Även om vi använder breda begrepp och definitioner av korruption och oegentligheter för att få med en mängd olika typer av beteenden och företeelser så är missförhållanden av allmänintresse ändå bredare, det visar inte minst exemplet från Europadomstolen (se rutan här intill). Vi kan utifrån detta resonemang konstatera att korruption och oegentligheter i stort sett alltid är av allmänintresse.⁸¹ Till exempel är innehållet i ett avtal mellan myndigheten och en eller flera andra parter normalt inte av allmänintresse, men bedömningen blir en annan om avtalet är ett uttryck för korruption på något sätt.

⁷⁹ Prop. 2020/21: 193, s. 267.

⁸⁰ SOU 2020:38, *Ökad trygghet för visselblåsare*, s. 172 f.

⁸¹ Se Aspegren, Lagen (2018:558) om företagshemligheter (9 juli 2021 JUNO), kommentar till 4 kap. 2 §.

13.3 Den rapporterande personen ska ha rimliga skäl att tro att uppgifterna är sanna

4 kap. 3 §

Skyddet gäller om den rapporterande personen vid tidpunkten för rapporteringen av missförhållandena hade skälig anledning att anta att informationen om missförhållandena var sann.

Ett annat viktigt villkor för skydd är att den rapporterande personen ska ha rimliga skäl att tro att uppgifterna som lämnas är sanna. Tanken är att undvika att rapporteringskanalen tvingas hantera illvilliga rykten eller skvaller. Den som rapporterar behöver inte ha faktiska bevis, utan det räcker med rimliga farhågor eller misstankar.⁸² Samtidigt lämnar reglerna utrymme för att den rapporterande har gjort ett misstag eller har missuppfattat något.⁸³

13.4 Lagen gäller både händelser som har inträffat och som högst sannolikt kommer att inträffa

4 kap. 2 §

Skyddet gäller vid rapportering av missförhållanden som har uppstått eller som högst sannolikt kommer att uppstå i

1. den verksamhet som den rapporterande personen är, har varit eller kan komma att bli verksam i, eller
2. en annan verksamhet som den rapporterande personen är eller har varit i kontakt med genom sitt arbete.

Skyddet för den som rapporterar gäller både rapporter om missförhållanden som redan har uppstått och i de fall då det är högst sannolikt att ett missförhållande kommer att uppstå i framtiden. Här måste den som rapporterar alltså göra en framåtsyftande bedömning av vad som kan komma att inträffa. Varken direktivet eller förarbetena ger några exempel på situationer.⁸⁴ Skyddet kan också gälla vid rapportering om försök att dölja överträdelser, även om det inte framgår direkt av

⁸² Visselblåsardirektivet, artikel 5.2 och skäl 43.

⁸³ Visselblåsardirektivet, skäl 32.

⁸⁴ Prop. 2020/21:193, s. 109, visselblåsardirektivet art. 5.2 och skäl 43.

den svenska lagtexten.⁸⁵ Det innebär att en rapporterende person kan avslöja försök till mörkläggning och då också få lagens skydd.

13.5 Lagen gäller också sådant som strider mot EU-rätten

1 kap. 2 § 2 st.

Lagen gäller även vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som utgörs av ett handlande eller en underlåtenhet som

1. strider mot en direkt tillämplig unionsrättsakt inom tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten,
2. strider mot lag eller andra föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som genomför eller kompletterar en unionsrättsakt inom tillämpningsområdet för samma direktiv, eller
3. motverkar målet eller syftet med bestämmelserna i en unionsrättsakt inom tillämpningsområdet för samma direktiv.

Det är inte helt enkelt att kort beskriva eller förstå vilka typer av missförhållanden som kan komma att falla i den här kategorin. Framtida domstolsprövningar kommer säkerligen kunna ge närmare svar. Men vi kan redan nu konstatera att kategorins bredd och omfattning innebär att rapporterende personer som vill anmäla överträdelser av unionsrätten behöver ha mycket goda kunskaper om vad som gäller enligt visselblåsar direktivet och i de direktiv och förordningar som reglerar de utpekade områdena för att vara säkra på att få det skydd som visselblåsarlagen erbjuder. Även de myndigheter som ska ta emot och hantera rapporterna behöver ha goda kunskaper om unionsrätten och direktivets tillämpningsområde.

13.5.1 Den svenska lagen går något längre än direktivet

Direktivets regler är framför allt inriktade på rapportering av missförhållanden som strider mot unionsrätten. Missförhållandena som kan rapporteras ska alltså vara sådant som är olagligt enligt EU:s regler. Den svenska lagen ger ett starkare skydd genom att den omfattar rapportering av missförhållanden som är av allmän-

⁸⁵ SOU 2020:38, s. 179.

intresse.⁸⁶ Men lagen gäller bara för rapportering av missförhållanden av allmänintresse som sker i en intern rapporteringskanal eller internt på annat sätt.⁸⁷ Men både i interna och externa kanaler kan en rapporterende person rapportera om sådant som strider mot unionsrätten.

Hänvisningen i visseblåsarlagen till visseblåsarledirektivets tillämpningsområde är dynamisk. Hänvisningen vidare i direktivet till andra unionsrättsakter är också dynamisk. Detta innebär att om visseblåsarledirektivet eller någon lagstiftning på något av de områden som direktivet hänvisar till ändras, så påverkar det den svenska lagens tillämpningsområde.

I sin nuvarande form räknar direktivet upp en rad områden som reglerna omfattar, bland annat offentlig upphandling, finansiella tjänster, produkter och marknader och förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, produktsäkerhet och produktöverensstämmelse.⁸⁸ Detta kallas direktivets primära tillämpningsområde. Rapportering kan också ske av missförhållanden som strider mot svensk lag som kompletterar unionsrätten. Missförhållanden som motverkar syftet eller målet med unionsrätten kan också rapporteras.

Bedömningen av vilka överträdelser som omfattas av direktivets tillämpningsområde är mycket svår att göra, och förarbetena ger ingen närmare vägledning. Förordningen ställer också särskilda krav på de myndigheter som ska ha externa rapporteringskanaler att på ett tydligt och lättillgängligt sätt meddela vilken information som de kan ta emot.⁸⁹

13.6 Det finns flera saker som det inte är möjligt att rapportera om och få skydd

1 kap. 3 §

Lagen gäller inte vid rapportering av

1. säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585), eller
2. information som rör nationell säkerhet i verksamhet hos en myndighet inom försvars- och säkerhetsområdet.

⁸⁶ Se kapitel 13.2.

⁸⁷ Se kapitel 6.1 och 6.2.

⁸⁸ För en fullständig uppräknning, se visseblåsarledirektivet artikel 2.1.a.

⁸⁹ 2 kap. 8 § förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

Av lagen framgår att de nya reglerna inte ska tillämpas vid rapportering av sådan information som är säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller annan information som rör nationell säkerhet.

Ansvarsfriheten gäller inte heller om den rapporterande personen åsidosätter så kallad kvalificerad tystnadsplikt, det vill säga där sekretessen är så stark att till och med meddelarfriheten är begränsad.⁹⁰

För den rapporterande kan det vara svårt att veta exakt vad som omfattas av kvalificerad sekretess, som utgör säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller information som rör nationell säkerhet. Därför är det lämpligt att myndigheten så långt som möjligt lämnar tydlig och lättillgänglig information till anställda och andra personer i verksamheten om vilken typ av information som an rapporteras under skydd av lagen.

⁹⁰ Se kapitel 14.3.

14 Visselblåsarlagen erbjuder olika typer av skydd

Vägledande frågor

- Det skydd som lagen ger är viktigt för att motivera rapporterade personer att dela med sig av sina misstankar. Men finns det andra sätt?
- Kan lagen och skyddet bidra till myndighetens arbete mot korruption generellt?

De nya reglerna syftar bland annat till att skydda den som slår larm om missförhållanden. Lagen anger särskilt att ansvarsfrihet, det vill säga att en person inte ska hållas ansvarig för att ha åsidosatt sin tystnadsplikt. Dessutom ingår det ett skydd mot repressalier för alla som rapporterar om missförhållanden. En repressalie innebär att en handling från myndighetens sida som leder till skada eller men för den som rapporterar.

14.1 Olika typer av skydd

Visselblåsarlagen erbjuder rapporterade personer flera olika typer av skydd, under förutsättning att de uppfyller kraven på rapportering i lagen. Villkoren är att rapporteringen ska ske av en anställd eller annan person som ingår i lagens personkrets, att rapporteringen ska ske i ett arbetsrelaterat sammanhang och att den ska röra ett missförhållande som har inträffat eller som högst sannolikt riskerar att inträffa samt att missförhållandet är av allmänintresse. Dessutom ska den rapporterade personen ha fog för att tro att informationen är sann vid tillfället.⁹¹

⁹¹ Se kapitel 13.3.

14.2 Ansvarsfrihet gäller i vissa fall då en rapporterande person bryter sin tystnadsplikt

2 kap. 1 §

En rapporterande person får inte göras ansvarig för att ha åsidosatt tystnadsplikt, under förutsättning att personen vid rapporteringen hade skälig anledning att anta att rapporteringen av informationen var nödvändig för att avslöja det rapporterade missförhållandet.

Ansvarsfriheten enligt första stycket gäller inte vid

1. uppsåtligt åsidosättande av sådan tystnadsplikt som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, eller

2. åsidosättande av tystnadsplikt enligt lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar.

Ansvarsfriheten innebär att den rapporterande personen inte får hållas ansvarig för att ha åsidosatt sin tystnadsplikt. Tystnadsplikt är alla typer av restriktioner som begränsar den rapporterande personens möjligheten att lämna uppgifter, oavsett om de finns i avtal, praxis, beslut av arbetsgivaren eller lag.⁹² Ansvarsfriheten kan också gälla vid inhämtande av information, förutsatt att inhämtandet inte innebär ett lagbrott.⁹³

En rapporterande person får däremot inte bryta mot tystnadsplikt enligt lagen om försvarsuppfinningar eller lämna ut handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter.⁹⁴ Ansvarsfriheten gäller inte heller vid så kallad kvalificerad tystnadsplikt. Kvalificerad tystnadsplikt regleras särskilt i offentlighets- och sekretesslagen och innebär att vissa uppgifter är så känsliga att meddelarfriheten inte heller gäller.⁹⁵ Det kan vara till exempel uppgifter som gäller Sveriges förhållande till främmande makt där rikets säkerhet är i fara.⁹⁶ Ett annat exempel är viss sekretess inom myndigheternas personaladministration.⁹⁷

⁹² Öman, lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, (20 december 2021, JUNO) kommentar till 2 kap. 1 §.

⁹³ 2 kap. 3 och 4 §§ visselblåsarlagen.

⁹⁴ Prop. 2020/21:193, sid 73–74.

⁹⁵ Se vidare 13 kap. OSL och prop. 2020/21:193, sid 71.

⁹⁶ 15 kap. 6 § OSL.

⁹⁷ 39 kap. 6 § OSL.

Detta innebär att den rapporterande personen måste känna till de lagar, avtal och beslut som reglerar personens tystnadsplikt och också om det är fråga om kvalificerad tystnadsplikt eller inte. Annars kan det vara svårt för en person att avgöra om visselblåsarlagen ger skydd i det specifika fallet.

14.3 Skydd mot repressalier

3 kap. 1 §

En verksamhetsutövare får inte

1. hindra eller försöka hindra rapportering, eller
2. på grund av rapportering vidta repressalier mot
 - a) en rapporterande person,
 - b) någon hos verksamhetsutövaren som bistår den rapporterande personen vid rapporteringen, såsom en förtroendevald eller ett skyddsombud,
 - c) någon hos verksamhetsutövaren som har koppling till den rapporterande personen, såsom en anhörig eller kollega, eller
 - d) en juridisk person som den rapporterande personen äger, arbetar för eller på annat sätt har koppling till.

Ett skäl till att personer avstår från att slå larm om missförhållanden är att de är rädda för att bli bestraffade på något sätt. Det är något som uppmärksammas i direktivets ingress. Den slår fast att det är viktigt att det finns ett balanserat och effektivt skydd för visselblåsare.⁹⁸

I Sverige är skydd mot repressalier inte något nytt. Det finns bland annat i diskrimineringslagen (2008:567) och i den tidigare gällande lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns dessutom ett förbud för myndigheter och andra allmänna organ att vidta repressalier mot den som använt sin yttrandefrihet.

⁹⁸ Visselblåsar direktivet, skäl 1.

Repressalieförbudet i den nya visseblåsarlagen riktar sig till alla verksamhetsutövare vilket i allmän verksamhet innebär statliga förvaltningsmyndigheter, domstolar, kommuner och regioner.⁹⁹ Repressalieskyddet omfattar alla som definieras som en rapportrande person, det vill säga en person som i ett arbetsrelaterat sammanhang har fått del av eller inhämtat information om missförhållanden och rapporterar den.¹⁰⁰ I många fall kommer det vara en arbetstagare eller liknande som rapporterar om missförhållanden. Men skyddet kan också omfatta andra.

Repressaliebegreppet ska tolkas brett och det finns många exempel på bestraffningar som kan leda till skada för en rapportrande person. Det kan handla om följande:¹⁰¹

- avstängning, permittering eller uppsägning,
- degradering,
- utebliven befördran eller fortbildning,
- ändrade arbetsuppgifter, arbetsplats eller arbetstider,
- lönesänkning,
- negativ resultatbedömning eller negativa vitsord.
- åläggande,
- disciplinåtgärd,
- reprimand,
- ekonomisk sanktion,
- tvång, hot eller trakasserier,
- utfrysning,
- diskriminering, missgynnande eller orättvis behandling.

Skyddet kan också gälla andra rapportrande personer, till exempel egenföretagare som tillhandahåller tjänster, frilansare, entreprenörer, underentreprenörer och leverantörer. Skyddet mot repressalier omfattar även personer som bistår vid rapporteringen.

⁹⁹ Prop. 2020/21:193, s. 55.

¹⁰⁰ Prop. 2020/21:193, s. 86.

¹⁰¹ Prop. 2020/21:193, s. 278.

Direktivet ger följande exempel på bestraffningar:¹⁰²

- förtida uppsägning eller hävande av ett tjänsteavtal, en licens eller ett tillstånd,
- förlorade affärsmöjligheter,
- förlorad inkomst,
- tvång, hot eller trakasserier,
- svartlistning eller bojkott,
- anseendeskada.

¹⁰² Visselblåsardirektivet, skäl 39.

15 Det finns andra lagar som också ger skydd

Vägledande frågor

- Finns det tillräckligt med kunskap om den grundlagsskyddade meddelarfriheten bland myndighetens chefer och medarbetare?
- Hur kan myndigheten arbeta för att höja de anställdas kunskaper ytterligare?

Den nya visselblåsarlagen innebär ett utvidgat skydd. De nya reglerna ersätter den föregående lagen som gav skydd för personer som slår larm om allvarliga missförhållanden. Reglerna samexisterar också med det grundlagsskydd som finns för den som vill använda sin meddelarfrihet. Meddelarskyddet är beprövat och skapar förutsättningar för oberoende granskning.

15.1 Grundlagsskyddet består

Det finns en risk för att de nya reglerna uppfattas som en uttömmande reglering och att personer tror att de enbart kan få skydd om de uppfyller just de förutsättningarna för skydd som den nya lagen anger. En annan risk är att de nya rapporteringskanalerna blir en primär kanal för larm och att de därmed minskar incitamenten att offentliggöra och meddela uppgifter enligt tryck- och yttrandefriheten i grundlagarna.

Men det grundlagsfästa meddelarskyddet för offentliganställda finns kvar och påverkas inte av den nya lagen. Det innebär att alla som är statligt anställda fortfarande har samma rätt som tidigare att lämna ut uppgifter om verksamheten och eventuella missförhållanden till medier för publicering.

15.2 Meddelarskyddet ger ett omfattande och beprövat skydd

Meddelarfriheten innebär att det är fritt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i tryckt skrift eller i andra media utan att riskera åtal, straff eller skadeståndsskyldighet, utom i vissa fall som anges i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Syftet med meddelarfriheten är att göra det möjligt att publicera uppgifter om den offentliga sektorn och därigenom öka insynen i offentliga verksamheter.

Meddelarskyddet är omfattande och består av flera olika skydd för de som är offentligt anställda: meddelarfriheten, repressalieförbudet, rätten till anonymitet, efterforskningsförbudet och anskaffarfriheten.¹⁰³

Meddelarfriheten är inte absolut utan är inskränkt i vissa undantagsfall. Det gäller vissa grövre brott mot rikets säkerhet och till exempel uppsåtligt oriktigt utlämnande av hemlig handling.

Skyddet för den uppgiftslämnare som slår larm till media genom att använda sin meddelarfrihet är starkt. Meddelarskyddet ger ett beprövat skydd för de som önskar lämna uppgifter för publicering i tryckt skrift, radio eller tv. Historiskt har också meddelarfriheten bidragit till att ett stort antal fall av korruption och maktmissbruk har blivit kända för allmänheten.

15.3 Meddelarskyddet ger förutsättningar för oberoende granskning

De nya reglerna innebär krav på myndigheterna att skapa förutsättningar för att hantera interna larm på ett säkert sätt av funktioner som har en oberoende ställning i förhållande till myndigheten. Det kan vara svårt att etablera en fullständigt självständig och oberoende part för hantering av ärenden, men varje myndighet bör sträva efter att parten ska vara så självständig som möjligt inom myndigheten.

Detta ska jämföras med det oberoende som en journalist har i sin roll. Journalisten är en fristående part som står mellan den som har slagit larm och myndigheten. Den som lämnar uppgifter för publicering har rätt att vara anonym och det är dessutom förbjudet att efterforska vem som har lämnat uppgifterna. Det är ett brott om någon inom en myndighet aktivt försöker ta reda på en källas identitet. Den journalist som får kännedom om en anonym källas identitet har tystnadsplikt.

15.4 Arbetsrätten ger också skydd

Arbetsstagare som rapporterar om missförhållanden har också skydd av arbetsrätten, både mot att skiljas från anställningen och mot ingripande åtgärder under pågående anställning. Bestämmelser om anställningsskydd finns i lagen (1982:80) om anställningsskydd. Den mest centrala bestämmelsen är att arbetsgivare måste ha saklig grund för att få säga upp en arbetstagare.

¹⁰³ Statskontoret (2017:111), *Ett stärkt arbete mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen*, sid 42 ff.

Referenser

Lagar och förordningar

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

Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (upphävd).

Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållandena.

Förordning (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

Rättsfall

EU-domstolen mål nr C-453/21 och mål nr C-534/20.

RÅ 1996 ref 25.

Kammarrättens i Sundsvall dom 2014-11-18, mål nr 1573-14.

JO:s beslut 2014-12-03, dnr 2242-2014.

Propositioner och skrivelser

Regeringens skrivelse 2012/13:167, *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption*.

SOU 2020:38, *Ökad trygghet för visselblåsare*.

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

Lagkommentarer

Öman, Sören, Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (20 december 2021, JUNO).

Aspegren, Lagen (2018:558) om företagshemligheter (9 juli 2021 JUNO).

Myndighetsrapporter

Brå (2017) *Att förebygga och hantera påverkansförsök – En handbok*.

Ekonomistyrningsverket (2016), *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter.*

Ekonomistyrningsverket (2017:65), *Tillämpningen av förordningen om intern styrning och kontroll.*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, (MSB:201810339), *Visselblåsarfunktioner i svenska offentliga organisationer.*

Riksrevisionen (2017:5), *Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas.*

Statskontoret (2015:23), *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption.*

Statskontoret (2016:30), *Visselblåsarfunktioner i staten.*

Statskontoret (2017:111), *Ett stärkt arbete mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen.*

Statskontoret (2018), *En kultur mot korruption.*

Statskontoret (2020), *God förvaltningskultur i praktiken.*