

Nya visseblåsarlagen

2022-02-10

Sharon Lejderman och
Kristin Norrbom

tyresö kommun 

Innehållsförteckning

Nya visseblåsarlagen	1
Innehållsförteckning.....	3
1 Bakgrund	4
1.1 Den nya lagstiftningen i korthet.....	4
1.2 Viktiga förändringar i och med den nya lagen.....	5
2 Visselblåsning i Tyresö kommun idag.....	7
3 Omvärldsbevakning.....	8
4 Ekonomiska konsekvenser	9
5 Föreslagen modell	10
5.1 Risker.....	11
5.2 Åtgärder som behöver vidtas inom kommunen	12
6 Diskussion	12

1 Bakgrund

Regeringen beslutade den 29 maj 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur visselblåsardirektivet ska genomföras i svensk rätt, ”Utredningen om genomförande av visselblåsardirektivet” (dir. 2019:24). Den 30 juni 2020 presenterade utredningen sitt betänkande ”Ökad trygghet för visselblåsare” (SOU 2020:38) med förslag på ny lagstiftning. Utredningen föreslår att visselblåsardirektivet huvudsakligen ska genomföras genom en ny lag som ersätter lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Vidare föreslår utredningen ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att sekretess ska gälla vid uppföljningen av rapporter om missförhållanden och i domstol vid tillämpningen av den nya lagen.

Lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, den så kallade visselblåsarlagen, träder i kraft den 17 december 2021. Den 17 juli 2022 ska rapporteringskanalerna finnas på plats i offentlig verksamhet.

1.1 Den nya lagstiftningen i korthet

- Alla arbetsgivare, både privata och offentliga, med över 50 anställda ska inrätta interna system för hantering av visselblåsarlarm samt rutiner för utredning och uppföljning.
- Den nya lagstiftningen ger ett skydd för rapportering av missförhållanden av allmänt intresse. Informationen som rapporteras ska vara av intresse för en bredare krets av människor, inte bara för visselblåsaren och det ska även finnas ett legitimt intresse av att informationen kommer fram.
- Visselblåsarlarm ska hanteras av särskilt utsedda personer eller enheter som ska vara oberoende och självständiga.
- Visselblåsning ska vara lättillgängligt för den som vill rapportera samt kunna ske skriftligen och muntligen.
- Den nya lagen ställer krav på att rapporterande personer ska ges ett utökat skydd mot repressalier från arbetsgivare. Utsätts en visselblåsare ändå för repressalier ska det finnas rätt till skadestånd. Rapportera person ska inte, annat än i undantagsfall, kunna göras ansvariga för en överträdelse av tystnadsplikt.
- En bred krets av personer ska kunna använda visselblåsarsystemet och skyddas mot repressalier.
- Uppgifter om visselblåsares identitet ska omfattas av sekretess.
- Sekretess gäller även för uppgift som kan avslöja identiteten på en annan enskild, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men.

- Särskilt utsedda myndigheter kommer ha i uppgift att inrätta externa rapporteringskanaler.

1.2 Viktiga förändringar i och med den nya lagen

Lagen medför några viktiga förändringar av skyddet för visselblåsare. Bland annat skyddas en vidare krets av personer än genom den tidigare gällande visselblåsarlagen, som endast omfattat arbetstagare och inhyrd arbetskraft.

Den nya lagen skiljer sig också från den tidigare i fråga om vilken sorts missförhållanden som kan rapporteras då regleringen inte förutsätter att det rör sig om ett brott med fängelse i straffskalan.

Skyddet i den nya visselblåsarlagen ska gälla vid rapportering av information om missförhållanden i ett arbetsrelaterat sammanhang där det finns ett allmänintresse för att den inrapporterade informationen kommer fram. Det kan röra sig om exempelvis överträdelse av EU-rätten (exempelvis överträdelse av EU:s regelverk på finansmarknadsområdet, miljöområdet och dataskyddsområdet), omfatta rapportering av information om överträdelse av svensk lagstiftning samt i vissa fall även rapportering av information om förhållanden som inte består i att något regelverk har överträtts, men som ändå är av sådan art att det finns ett allmänintresse av att de kommer fram.

Den nya visselblåsarlagen ger ett mer omfattande sekretesskydd än tidigare för både den rapporterande personen och de personer som omfattas av rapporteringen. Uppgifter som kan leda till att den rapporterande personen identifieras skyddas av sekretess. Likaså gäller sekretess för uppgifter som kan leda till att någon/några andra personer inom ramen för rapporteringen kan identifieras, om det inte står klart att uppgiften eller uppgifterna kan röjas utan att denne person eller personer lider skada eller men.

1.2.1 Bred personkrets kan rapportera och få skydd av lagen

Följande personkategorier kan rapportera om missförhållanden och skyddas i sin rapportering i enlighet med den nya lagen:

1. arbetstagare,
2. arbetssökande,
3. personer som söker eller utför volontärarbete,
4. personer som söker eller fullgör praktik,
5. personer som annars utför arbete under en verksamhetsutövares kontroll och ledning,
6. inhyrda,
7. egenföretagare som söker eller utför uppdrag,

8. personer som ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan om verksamheten är ett företag och
9. aktieägare som är verksamma i bolaget, om verksamhetsutövaren är ett aktiebolag.

Förutom den rapporterade personen skyddas även personer som bistår vederbörande vid rapporteringen, personer som har anknytning till denne och juridiska personer som den rapporterade personen äger, arbetar för eller på annat sätt har en arbetsrelaterad anknytning till.

Värt att notera är att politiskt förtroendevalda inte skyddas av den nya lagstiftningen om de rapporterar om missförhållanden.

1.2.2 Rapporteringskanaler

Enligt det nya lagförslaget ska tre alternativa sätt finnas för rapportering: 1) via interna rapporteringskanaler, 2) rapportering via externa rapporteringskanaler till behöriga myndigheter och 3) rapportering i form av offentliggörande till allmänheten, exempelvis via media.

Kommunen har en skyldighet att upprätta interna rapporteringskanaler senast den 17 juli 2022. Med intern kanal menas här även om kommunen lägger ut uppgiften på en oberoende part. Det nya lagförslaget lägger stor vikt vid att kanalerna för rapportering ska vara oberoende och självständiga. Kommunen har en skyldighet att tydligt informera om vad visselblåsarfunktionen innebär samt hur och om vad rapportering kan ske.

För den som inte vill visselblåsa till sin egen arbetsgivare finns också nitton utpekade statliga myndigheter som har en skyldighet att inrätta externa rapporteringskanaler för visselblåsning. Man kan visselblåsa direkt till en extern rapporteringskanal utan att först slå larm till den interna rapporteringskanalen. Den externa rapporteringskanalen ska ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden inom vissa specifika områden. Visselblåsaren kan själv välja om hen vill rapportera internt eller externt.

Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn över att arbetsgivare inrättar interna rapporteringskanaler och förfaranden. Myndigheten får besluta om förelägganden förenat med ett eventuellt vite för att säkerställa att en arbetsgivare fullgör sina skyldigheter.

Verksamheter med 50 till 249 arbetstagare får till viss del dela interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning. Kommuner och regioner får också dela kanaler och förfaranden med kommunala bolag, stiftelser och föreningar.

Oavsett vilken lösning kommunen väljer måste kommunen tillse att det finns möjlighet att anlita extern och oberoende utredningshjälp. Detta kan krävas om en jävssituation uppkommer i förhållande till den inrapporterade informationen/rapportören eller att den inrapporterade informationen bedöms vara av ett slag där man inte längre kan genomföra en självständig och

oberoende utredning inom den egna organisationen. Vid extern utredningshjälp har kommunen ansvaret att agera kontaktperson och uppgiftslämnare gentemot den utredande funktionen samt att vidta eventuella åtgärder till följd av det inrapporterade.

Det ställs också krav på dokumentation av alla inkomna rapporter oavsett om de sker i skriftlig eller muntlig form. Uppgifter i rapporterna och dokumentationen ska dock gallras senast två år efter att ett uppföljningsärende har avslutats. Tillgången till personuppgifter i uppföljningsärenden ska begränsas till särskild personal som behöver uppgifterna för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

En arbetstagare ska kunna slå larm till en intern rapporteringskanal skriftligen, muntligen eller vid ett fysiskt möte. En intern visselblåsarfunktion ska kunna ta emot rapporter om missförhållanden och ha kontakt med visselblåsare, följa upp det som rapporteras, och lämna återkoppling om uppföljningen till de som slagit larm.

I första hand uppmanas visselblåsare att rapportera genom den interna kanal som denne är knuten till i ett arbetsrelaterat sammanhang. Med intern kanal menas här även om kommunen lägger ut uppgiften på en oberoende part.

Den som rapporterar in ett missförhållande ska få bekräftelse på mottagen rapport inom sju dagar. Återkoppling på åtgärder som vidtagits ska ske inom tre månader.

1.2.3 Tystnadsplikt

En person som bryter mot tystnadsplikt när den larmar får inte göras ansvarig för att ha åsidosatt tystnadsplikt, under förutsättning att man hade skälig anledning att anta att rapporteringen av informationen var nödvändig för att avslöja det missförhållande som rapporterats. Man får däremot inte bryta mot så kallad kvalificerad tystnadsplikt¹ som enligt offentlighets- och sekretesslagen inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Man får heller inte lämna ut handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter.

2 Visselblåsning i Tyresö kommun idag

Tyresö kommun har redan idag en visselblåsarfunktion. Kommundirektören har utsett tre tjänstepersoner som ska fungera som stöd och vara rådgivande åt förtroendevalda, chefer och andra anställda i frågor avseende korruption, mutor och andra oegentligheter. De ska också ta emot uppgifter om oegentligheter från medborgare och andra externa personer eller organisationer, göra bedömningar och genomföra utredningar, i vissa fall med stöd av extern konsult. Dessa personer är chefen för stöd- och servicekontoret, kommunjuristen och HR-direktören. Det kan noteras att även

¹ Till exempel vissa uppgifter inom hälso- och sjukvård eller gällande rikets säkerhet.

kommuninvånare har möjlighet att visselblåsa i dagsläget. Detta är inte något krav i den nya lagstiftningen. Kommuninvånare åtnjuter heller inte något särskilt skydd vid rapportering av oegentligheter enligt den nya visselblåsarlagen.

3 Omvärldsbevakning

Flera kommuner och regioner har idag en visselblåsarfunktion. Trots att dessa visselblåsarfunktioner inte har upprättats i enlighet med den nya lagen finns stora likheter i uppbyggnad och syfte.

Under en SKR-arrangerad konferens den 20 september 2021 berättade representanter från Skellefteå kommun, Göteborgs stad och Region Halland om hur de organiserat sina respektive visselblåsarfunktioner. Samtliga tre har valt att anlita externa företag/konsulter för att genomföra vissa eller stora delar av arbetet i visselblåsarfunktionen. Samtliga använder sig av externa företag/konsulter för mottagning och urval av den inkomna rapporteringen där en bedömning görs om ärendet är ett visselblåsarärende eller en fråga för kommunen/regionen att hantera på annat sätt. Den samlade bedömningen är att det externt utförda ärendeurvalet är tidsbesparande, kostnadseffektivt och särskilt värdefullt i samband med införandet av visselblåsarfunktionen då ärendetillströmningen varit stor. Skellefteå kommun har i år beslutat att överlåta samtliga utredningar till en extern konsult som bistås med underlag av den tidigare interna utredningsfunktionen. Göteborgs stad anlitar extern utredningshjälp vid misstanke om allvarliga oegentligheter högre upp i organisationen.

Det nya lagförslaget utesluter inte möjligheten för visselblåsare att rapportera anonymt, vilket kan försvåra en kvalificerad återkoppling till uppgiftslämnaren. Beroende på innehållet i anmälan kan det även vara svårt för handläggaren att säkerställa att uppgiftslämnaren tillhör den personkrets som lagen avser. Om ett externt företag mottar anmälan kan en visselblåsare välja att vara öppen mot det mottagande företaget och anonym mot kommunen. I sådant fall måste givetvis samma företag kunna anlitas för utredning och återkoppling till uppgiftslämnaren. Både Skellefteå kommun och Göteborgs stad förde fram detta som en viktig aspekt i frågan om anlitan av externa konsulttjänster då de inkomna ärendena ofta är av känslig karaktär.

I samband med denna utredning har kontakt tagits med andra kommuner inom Stockholms län, däribland Haninge kommun, Huddinge kommun, Nacka kommun, Salems kommun, Sigtuna kommun och Södertälje kommun, Upplands Bro kommun och Värmdö kommun. Den samlade bilden är att flertalet kommuner har fattat beslut i frågan eller kommer att fatta beslut i närtid. I de flesta kommuner är det kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen som är beslutsfattare. I princip alla har valt ett externt systemstöd, det vill säga

en IT- modul, men sedan varierar det om kommunerna tänker sig extern utredningshjälp eller om det huvudsakligen ska skötas internt.

4 Ekonomiska konsekvenser

Offerter har begärts in från fem externa företag och fyra har inkommit med svar.

Prisuppgifterna för dessa företag framgår av tabellen nedan. Observera att prismodellerna ser lite olika ut och att de företag som har en högre årskostnad ofta har mer inkluderat i årskostnaden (såsom handläggning och kommunikation med visselblåsare). Vid en lägre årskostnad kan det vara enbart systemstödet som ingår och all vidare handläggning sker till ett timpris.

Företag	Uppstartskostnad	Årskostnad	Timpris för utredning m.m.
A	20 000	15 000	1 600
B	13 900	22 680	1 040
C	0	30 000	0 ²
D	20 000	60 000	1 675

Årskostnaden för en extern aktör beräknas som framgår ovan ligga på cirka 15 000-60 000 kronor per år. Därutöver tillkommer ibland en engångskostnad i samband med införandet. Utifall att de inkomna tipsen föranleder större utredningsinsatser ska det gå att avropa extern utredning om det finns behov av det. Timkostnaden då den externa aktören genomför utredningar åt kommunen beräknas ligga på ungefär 1000-1700 kronor. Kostnaden för utredningen av ett ärende är dock avhängigt ärendets komplexitet och omfattning.

Det är också svårt att uppskatta hur många anmälningar som kan tänkas komma in och vilken arbetsbelastning det kan komma att innebära. Tilläggas kan att utredningskostnaderna för visselblåsarärenden som ska göras av extern part förväntas bli relativt begränsade. För att en anmälan ska utgöra en visselblåsning krävs det att det är fråga om allvarligare brott och att det finns ett allmänintresse. De flesta ärenden förväntas därmed hanteras internt av kommunens HR-funktion då de inte uppnår kraven för en formell visselblåsning.

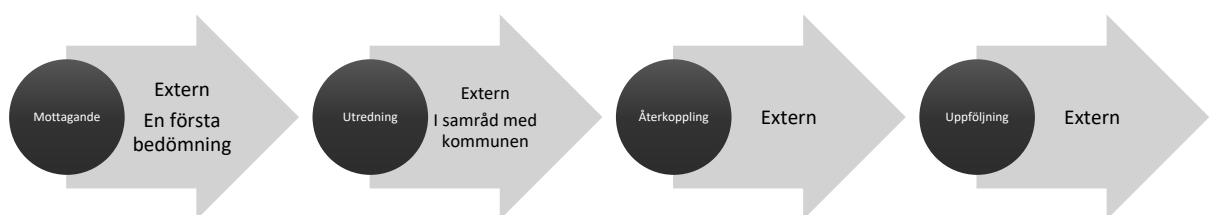
² Företaget gör en första bedömning av ett ärende till en engångskostnad av 495 kronor. Om ärendet sedan kräver utredning kopplas en advokat in till ett pris av 8000 kronor för en heldags arbete.

I samband med införandet av visselblåsfunktionen vittnar andra kommuner om att ärendetillströmningen varit stor. Det kan därför bli en högre kostnad vid uppstarten av den nya visselblåsarmodellen i kommunen. Sannolikheten för detta är dock lägre i Tyresö kommun där det redan tidigare funnits en visselblåsarfunktion.

5 Föreslagen modell

Det ställs inga formkrav på hur visselblåsarfunktionen ska utformas. Dock ställs höga krav på ett säkert system eftersom informationen som behandlas är av särskild känslig natur. Funktionen kan utgöras av exempelvis ett anvisat telefonnummer eller en egenutvecklad säker e-tjänst dit anmälningar kan göras varefter en intern utredning tar vid. Den kan också bestå av ett inköpt systemstöd med tekniska lösningar tillhandahållna av en extern leverantör. Vid en sådan lösning går det att göra ett val om utredning ska ske internt eller externt. Det går också att ha ett upplägg där allt sker externt. Då lämnas anmälningarna till en enhet utanför den egna verksamheten, exempelvis ett företag eller en advokatbyrå. Den externa aktören har då ett ansvar för att handlägga och utreda inkomna anmälningar för att därefter återrapportera till kommunen.

Det nya lagförslaget lägger stor vikt vid att kanalerna för inrapportering ska vara oberoende och självständiga. Kommunen kan både avsätta egna personella resurser för uppdraget och/eller anlita en extern part att hantera delar eller hela uppdraget inkluderat mottagande, utredning, återkoppling och uppföljning.



Vårt förslag är att en visselblåsarfunktion inrättas enligt bilden ovan och enligt följande.

1. På kommunens intranät skapas en rapporteringskanal för mottagande av anmälningar av oegentligheter.
2. Anmälan ska kunna ske både digitalt, i pappersform och muntligt. Det förordas en modell där ett externt företag anlitas för att sköta kommunens interna rapporteringskanal.

3. I första hand köper kommunen in ett systemstöd för rapportering. I tjänsten ska ingå opartisk och professionell hantering av kommunens visselblåsarärenden, innebärande mottagning av ärenden där dialog med visselblåsare sker. Det ska vara den externa aktören som gör en första bedömning av inkomna ärenden utifrån rådande lagstiftning. Detta för att kunna göra en objektiv bedömning.
4. Om ärendet bedöms vara en visselblåsning enligt lagens mening ska kommunen kunna avropa utredningstjänsten av den externa aktören, alternativt, i undantagsfall, genomföra utredningen själv. Om den externa aktören genomför utredningen ansvarar den externa aktören för återkoppling till anmälaren samt uppföljning gentemot kommunen.
5. Visselblåsarärenden tenderar att vara av känslig karaktär varför externa utredningar är att föredra i flertalet fall. Detta för att säkerställa oberoende och undvika jävssituationer.
6. Den tekniska lösningen ska möjliggöra total anonymitet för anmälaren och att det går att kommunicera med anmälaren trots att denne är helt anonym.

De larm som inte bedöms vara visselblåsningar i egentlig mening ska återkopplas till kommunen för hantering.

Då ett externt stöd förordas behöver en upphandling genomföras. Kommundirektören föreslås få i uppdrag att tillse att en extern aktör för systemstöd, handläggning, utredning, återkoppling och uppföljning upphandlas. En planering pågår för att en gemensam upphandling ska genomföras för flera kommuner inom Stockholms län.

Vid införandet av den nya visselblåsarfunktionen bör en rutin tas fram och kopplas till systemstödet.

De största förtjänsterna med att anlita en extern mottagare av anmälningarna är att det skapar förtroende för tjänsten och tillförsäkrar anonymitet för uppgiftslämnaren. Det minskar också risken för jävssituationer och gör att anställda känner sig trygga med att rapportera missförhållanden. En viktig aspekt vid visselblåsning är att det måste gå att kommunicera och ställa följdfrågor till anmälaren i systemet även om anmälaren vill vara anonym. Det går att göra i ett upphandlat system eller tjänst men skulle vara betydligt svårare att genomföra vid ett helt internt förfarande.

Systemstödet innebär en möjlighet för kommunen att på ett mer strukturerat sätt ta tillvara arbetstagares kunskap om oegentligheter eller missförhållanden i den egna organisationen.

I och med en anmälan kan en arbetsrättslig utredning behöva göras av kommunen parallellt med den övriga utredningen. HR kommer att ta fram en rutin för den interna arbetsrättsliga utredningsgången.

Förvaltarskapet för visselblåsarfunktionen bör ligga hos kommunstyrelseförvaltningen.

5.1 Risker

Visselblåsarärenden tenderar att vara av känslig karaktär, varför ett extern mottagande och externa utredningar är att föredra i flertalet fall. En helt intern visselblåsarfunktion inom kommunen kan vara förenad med stora risker med tanke på att visselblåsarfunktionen enligt den nya lagen ska vara självständig och oberoende. Det är av yttersta vikt att visselblåsarärenden aldrig når eller utreds av den som är föremål för anmälan. I sin vilja att vara lojal med sin arbetsgivare är det en stor risk att den som tar emot en anmälan gör en felbedömning av ärendet om mottagandet sker internt. Kommunen riskerar också att förlora en objektiv och oberoende bedömning. Därför är det en stor fördel med att låta en extern part göra den första bedömningen av inkomna ärenden. Det är få risker med att låta ett externt företag ta emot visselblåsarärende och sköta utredningarna av dem. Det innebär dock en högre kostnad. För att kommunen ska ha en kostnadskontroll krävs en modell där kommunen i varje enskilt fall tar ställning till om det är kommunen eller den externa parten som ska genomföra utredningen, men de högt ställda kraven på oberoende och självständighet äventyras.

Om medborgare ska fortsätta få visselblåsa i samma system som arbetstagare behöver det tydliggöras att de inte omfattas av lagens skydd. Det är en risk att låta medborgare omfattas av tjänsten om det inte tydligt informeras att de inte åtnjuter lagstadgat skydd som visselblåsare. Förslagsvis hänvisas allmänheten till att lämna synpunkter i en annan kanal för synpunkter och klagomål men att visselblåsartjänsten är till för dem som omfattas av lagens skydd.

5.2 Åtgärder som behöver vidtas inom kommunen

Om den föreslagna modellen för visselblåsning ska införas behöver följande åtgärder vidtas.

- Inför upprättandet av en visselblåsarfunktion har kommunen en förhandlingsskyldighet enligt 11-14 §§ lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).
- Delegationsordningen behöver eventuellt revideras beroende på visselblåsarfunktionens utformning.
- En rutin för visselblåsarärenden bör tas fram.
- Kommunstyrelsens reglemente kan behöva revideras utifrån att kommunstyrelsen ges i uppdrag att hantera kommunens visselblåsarfunktion.
- Informationshanteringsplanen för kommunstyrelsen bör uppdateras avseende gallring av handlingar som rör visselblåsning.

- Ett personuppgiftsbiträdesavtal med extern leverantör behöver upprättas för det fall kommunen upphandlar systemstöd och möjlighet till utredningsstöd.
- Kommunen behöver tillsätta en visselblåsargrupp som kontaktyta gentemot den externa aktören. Gruppen bör bestå av ett fåtal personer då visselblåsarärenden ska hanteras med hög sekretess inom en begränsad sfär. Förslagsvis hämtas dessa personer ur till exempel HR-funktionen, ekonomifunktionen och juristfunktionen.
- HR behöver ta fram en rutin för den interna arbetsrättsliga utredningsgången vid visselblåsarärenden.

6 Diskussion

Kommunen ansvarar alltid för att allt arbete inom visselblåsarfunktionen utförs på ett rättssäkert och korrekt sätt oavsett om externa resurser anlitas eller inte. Den nya lagen ställer krav på att de personer som utför handläggningen kan agera självständigt och oberoende i sitt uppdrag. Det förordas i denna utredning att Tyresö kommun köper in en extern tjänst och att den externa aktören ansvarar för systemstöd, handläggning av inkomna ärenden samt att göra en första bedömning av om inkomna ärenden utgör visselblåsarärenden eller inte, innan de når kommunen. Det förordas även att den externa aktören är den som huvudsakligen ansvarar för att genomföra de oberoende utredningar som tar vid efter en anmälan.

Kommunen bör få ta del av oidentifierad information även om det inte utgör visselblåsarärenden enligt lagens definition. Detta då det kan bidra till kommunens förbättringsarbete och torde handla om information som bör komma kommunen till del.

Inom kommunen bör en visselblåsargrupp tillsättas. Gruppen bör bestå av endast ett fåtal personer. Detta då visselblåsarärenden ska hanteras med hög sekretess inom en begränsad sfär. Förslagsvis hämtas dessa personer ur till exempel HR-funktionen, ekonomifunktionen och juristfunktionen. Då rapporteringen inom ramen för den nya lagstiftningen avser missförhållanden i ett arbetsrelaterat sammanhang är HR-funktionens kompetens och kunnande särskilt värdefull i arbetet.