

En visse- blåsarfunktion

– överväganden och praktiska råd



STATSKONTORET

En god förvaltningskultur i staten

Statskontoret främjar och samordnar arbetet för en god förvaltningskultur i staten. En god förvaltningskultur handlar om de professionella värderingar som ska prägla alla som är anställda i staten. Fokus i vårt arbete ligger på ledarskapets betydelse och rollen som statsanställd.

Innehåll

En visselblåsarfunktion för att upptäcka korruption?	4
Behövs en särskild funktion?	6
Statsanställda arbetar på uppdrag av medborgarna	6
Verksamheten ska bedrivas effektivt och enligt gällande rätt	6
Ta avstamp i en riskanalys!	7
En visselblåsarfunktion kan stärka förtroendet för myndigheten och den statliga förvaltningen	7
Är inte meddelarskyddet starkare?	8
Det går inte att garantera att anmälaren får vara anonym	8
Meddelarskyddet ger ett effektivare skydd	8
Visselblåsarfunktionen kan aldrig ersätta grundlagen	9
Hur kan den utformas?	11
Bestäm vem eller vilka visselblåsarfunktionen vänder sig till	11
Hantera anmälningar som faller utanför syftet	12
Ska den skötas internt eller externt?	13
De olika delarna kan administreras antingen internt eller externt	13
En delvis internt administrerad visselblåsarfunktion	13
En externt administrerad visselblåsarfunktion	15
Regler för diarieföring och allmän handling	16
Hur blir det enkelt och tryggt att anmäla?	17
Misstankar om brott ska polisanmälas	17
Erbjud alternativa rapporteringsvägar	18
Så få som möjligt bör delta i hanteringen av anmälningarna	18
Gör det svårare att försöka ta reda på vem som anmälde	18
Vilken information behöver medarbetarna?	19
Hur och vad man anmäler	19
Hur information hanteras	19
Vad händer efter en anmälan	23
Hur har andra myndigheter gjort?	24
Försäkringskassan	24
Statens fastighetsverk	25
Trafikverket	25
Mer information om korruptionsförebyggande arbete	26
Statskontoret	26
Andra exempel	26
Noter	27

En visselblåsarfunktion för att upptäcka korruption?

Att förebygga och upptäcka *korruption, oegentligheter* och *allvarliga missförhållanden* innefattar många möjliga åtgärder. Det kan exempelvis handla om att se över interna regler och riktlinjer, förändra organisationen eller att arbeta med myndighetens kultur och värderingar. En möjlig åtgärd för att upptäcka korruption kan vara att inrätta en *visselblåsarfunktion*. Vilka åtgärder som är mest verkningsfulla måste myndigheten bedöma utifrån vilka risker som finns i verksamheten. En sådan riskanalys bör alla myndigheter göra.¹

Korruption innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå en otillbörlig vinning för sig själv eller andra.

Myndigheterna behöver sedan utveckla rutiner och gärna dokumentera dem i form av riktlinjer. Rutinerna ska beskriva hur myndigheten hanterar anmälningar om korruption, oegentligheter och allvarliga missförhållanden. Riktlinjerna måste göras kända i organisationen så att medarbetarna vet hur de ska göra och vem de ska vända sig till om de upptäcker korruption.

Oegentligheter används bland annat av Ekonomistyrningsverket som ett samlingsbegrepp för olika oönskade beteenden. Här ingår både brottsliga handlingar, som tagande och givande av muta samt olika former av ekonomisk brottslighet, och handlingar som är reglerade på annat sätt, som jäv och förtroendeskadliga bisysslor.

En utgångspunkt bör alltid vara att klimatet och kulturen i myndigheten tillåter medarbetarna att diskutera svåra dilemman och missförhållanden öppet. I en sådan miljö skulle den som önskar göra en anmälan om korruption eller oegentligheter inte behöva vara anonym. För många myndigheter kan det vara motiverat att gå ett steg längre och överväga en särskild visselblåsarfunktion. Detta gäller främst för de som har stora risker i sin verksamhet. Till exempel vet vi att risken för korruption och oegentligheter är högre i processer där myndigheter fattar beslut som rör ekonomiska transaktioner eller som påverkar enskilda. Risken kan även vara större i de processer som kan ge möjlighet att direkt komma över pengar.²

Allvarliga missförhållanden är brott med fängelse i straffskalan eller missförhållanden som liknar dessa. Enligt regeringen (prop. 2015/16:128, s. 35–47) bör bland annat följande kunna räknas som allvarliga missförhållanden: ekonomisk brottslighet, korrupta gärningar, handlingar som innebär risk för skador på miljön eller risker för människors liv och säkerhet, kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, underlåtenhet att följa gällande föreskrifter samt brott mot interna regler och oetiska förhållanden.

En visselblåsarfunktion innebär att myndigheten skapar en rapporteringskanal i form av en särskild e-postadress eller liknande och ser till att det finns en särskild utpekad funktion som utreder inkomna anmälningar. Det innebär även att se till att funktionen hanterar sekretessreglerade uppgifter, personuppgifter och uppgifter om *visselblåsarens* identitet korrekt. Visselblåsarfunktionen finns där som ett komplement när de vanliga rapporteringsvägarna inte fungerar. Det är särskilt viktigt att bygga ett system för att skydda visselblåsaren från repressalier, men visselblåsarens anonymitet kan aldrig garanteras på samma sätt som det grundlagsfästa meddelarskyddet gör.³

Det är ofta en särskild utmaning att inrätta en särskild funktion – en utmaning som kräver en noggrann analys av de risker myndigheten möter i sin verksamhet. Myndigheten behöver väga dessa risker mot den arbetsinsats som krävs för att administrera och upprätthålla kraven på att ha en visselblåsarfunktion.

En **visselblåsarfunktion** är en särskild kanal eller rapporteringsväg som har inrättats för att underlätta för visselblåsare att rapportera om korruption eller andra oegentligheter. Visselblåsarfunktioner består vanligen av tre organisatoriska delar: en kommunikationslösning till exempel i form av en särskild e-postadress, en mottagarfunktion som sorterar de anmälningar som kommer in och en utredningsfunktion för de anmälningar som gäller korruption eller oegentligheter.

En **visselblåsare** är en person som rapporterar om misstänkt korruption eller andra oegentligheter inom en myndighet och som har någon form av anknytning till myndigheten. Visselblåsaren kan vara anställd, leverantör, kund, uppdragstagare eller någon annan som har en yrkesmässig relation till myndigheten.

Den här handboken vänder sig till dig i ledande ställning i statlig myndighet. Den syftar till att beskriva hur myndigheter bör hantera anmälningar och tips om korruption och oegentligheter och att en visselblåsarfunktion endast kan vara ett komplement. Handboken beskriver också vilka frågor den myndighet som ändå tycker sig behöva en sådan funktion behöver ställa sig och vilka ställningstaganden man behöver göra. Avslutningsvis lämnar vi några lästips till den som vill fördjupa sig i ämnet.



Behövs en särskild funktion?

Behovet av en visselblåsarfunktion beror ytterst på myndighetens verksamhet och det är därför viktigt att noggrant analysera riskerna innan man tar ställning till om en särskild funktion är nödvändig. Det finns samtidigt flera allmänna skäl till varför myndigheten alltid bör uppmuntra anställda att rapportera misstankar om korruption och andra oegentligheter, oavsett om det sker i en särskild visselblåsarfunktion eller på annat sätt.

Statsanställda arbetar på uppdrag av medborgarna

Regeringsformens portalparagraf slår fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket.⁴ Denna överordnade princip innebär att varje statsanställd ska ha som utgångspunkt i sitt arbete att det är medborgarna som är uppdragsgivaren.

Att slå larm, internt eller externt, om missförhållanden inom myndigheterna är i detta sammanhang något som ligger i rollen som anställd i staten.⁵

Omständigheterna kring en misstanke om korruption och andra oegentligheter kan variera. Det är också av denna anledning viktigt att medarbetare och andra erbjuds flera kompletterande vägar för att rapportera om sina misstankar.⁶

Verksamheten ska bedrivas effektivt och enligt gällande rätt

Myndighetens ledning ska enligt myndighetsförordningen (2007:515) se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Däri framgår även att myndigheten ska vidta åtgärder om det finns risk för att den inte kommer att uppnå detta krav. Det gäller exempelvis om det finns en risk för att verksamheten kan komma att utsättas för otillbörlig påverkan eller andra oegentligheter.⁷

Även budgetlagen (2011:203) anger att staten ska eftersträva hög effektivitet och god hushållning i sina verksamheter. Detta krav gäller för alla myndigheter. Om missförhållanden inom en myndighet kommer fram och åtgärdas kan det bidra till att myndigheten använder skattebetalarnas pengar på ett mer effektivt sätt.⁸

Ta avstamp i en riskanalys!

Det är upp till varje myndighet att analysera riskerna i verksamheten. En sådan analys av risker för korruption och oegentligheter kan se olika ut och beror till stor del på vad myndigheten har för uppdrag. Vi vet att risken för korruption är större inom vissa områden, till exempel upphandling, in- och utbetalningar eller om myndigheten hanterar känslig eller strategisk information. Vissa myndigheters verksamhet berörs av flera av dessa riskområden. I sådana fall kan det behövas fler åtgärder, både för att förebygga, men också för att ta hand om misstankar och inträffade fall av korruption och oegentligheter. En visselblåsarfunktion kan i vissa fall vara ett av verktygen i arbetet mot korruption.

En visselblåsarfunktion kan stärka förtroendet för myndigheten och den statliga förvaltningen

Korruption har allvarliga skadeverkningar. Korruption kan minska medborgarnas förtroende för samhällsinstitutionerna. Den hotar rättsstatens legitimitet och undergräver demokratin. Den kan skapa grogrund för osunda affärsmetoder och kan skada det ekonomiska livet genom att snedvrída konkurrensen.⁹

Blotta misstanken om att korruption och andra oegentligheter kan förekomma minskar förtroendet för enskilda myndigheter och för den statliga förvaltningen som helhet. Därför är det viktigt att alla myndigheter prioriterar att arbeta förebyggande mot korruption.

En visselblåsarfunktion kan bidra till att bryta en tystnadskultur inom en organisation. En visselblåsarfunktion kan även ha en symbolisk betydelse, för att signalera att myndighetens ledning tar korruptionsfrågor på allvar. På det sättet kan visselblåsarfunktionen även ha en förebyggande effekt.



Är inte meddelarskyddet starkare?

En visselblåsarfunktion kan endast vara ett komplement till grundlagen. Det beror på att grundlagen ger ett särskilt skydd för statsanställda genom reglerna om meddelarskydd, meddelarfrihet och efterforskningsförbud. En viktig utgångspunkt är därför att det alltid är frivilligt för den som vill anmäla att använda sig av en visselblåsarfunktion. Information om visselblåsarfunktionen till de anställda och andra potentiella anmälare måste därför visa att den är ett komplement till andra kanaler inom myndigheten för att påtala missförhållanden.

Det går inte att garantera att anmälaren får vara anonym

Det finns inga juridiska möjligheter för en visselblåsarfunktion att garantera ett skydd för vare sig anmälares eller den anmäldes identitet. Detta gäller oavsett om myndigheten väljer att anlita en extern part för att administrera visselblåsarfunktionen eller om myndigheten gör det själv. Detta är en avgörande skillnad jämfört med det skydd mot efterforskning som grundlagens *meddelarskydd* ger den som lämnar uppgifter för publicering i media.

Meddelarskyddet består av flera delar, nämligen *meddelarfriheten*, *repressalieförbudet*, *rätten till anonymitet*, *efterforskningsförbudet* och *anskaffarfriheten*.

Meddelarskyddet ger ett effektivare skydd

Även om myndigheter inrättar en visselblåsarfunktion kommer meddelarskyddet alltid att ge det mest effektiva skyddet för en arbetstagare som vill rapportera misstankar om korruption eller andra oegentligheter.

Skyddet för en uppgiftslämnare som slår larm till media genom att använda sin *meddelarfrihet* är starkare än för en person som använder sig av en visselblåsarfunktion. Alla offentliganställda omfattas av det grundlagsfästa meddelarskyddet.

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 skapa möjligheter till publicering av uppgifter om den offentliga sektorn och därigenom ökad insyn i offentlig verksamhet. Men den innebär inte i sig något särskilt skydd för offentligt anställda. 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.

Meddelarskyddet innebär att anställda vid myndigheter fritt får lämna uppgifter för publicering utan att arbetsgivaren vare sig får *efterforska vem uppgiftslämnaren är* eller ingripa eller *vidta några repressalier*. Den som lämnar uppgifter till massmedia har också *rätt att vara anonym*.

Anonymitetsskyddet innebär att exempelvis en meddelare har rätt att inte avslöja sin identitet. Dessutom är det förbjudet för den som tagit emot ett meddelande för publicering att avslöja vem som är författare eller står bakom ett meddelande, det så kallade källskyddet. Anonymitetsskyddet gäller även för dem som inte är offentligt anställda och är mycket starkt även om det har vissa undantag.

Repressalieförbudet innebär att en myndighet eller annat allmänt organ inte får ingripa, vare sig formellt eller informellt, mot någon för att denne har utnyttjat sin tryck- och yttrandefrihet. Repressalier är alla åtgärder som medför negativa konsekvenser för den enskilde, som uppsägning, avskedande, disciplinpåföljd men även mindre ingripande åtgärder som tillsägelser. I princip omfattar detta varje form av kritik och åtgärder mot en arbetstagare för att denne har haft kontakt med massmedia. Repressalieförbudet är straffsanktionerat, vilket innebär att den som vidtar åtgärder kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Visselblåsarfunktionen kan aldrig ersätta grundlagen

Det är viktigt att myndigheten tydligt informerar om att visselblåsarfunktionen inte på något sätt ersätter den grundlagsskyddade meddelarfriheten. Informationen måste också vara utformad så att anställda inte kan uppfatta att visselblåsarfunktionen inskränker deras rätt att ta kontakt med media. Det bör framgå att meddelarskyddet inte gäller för uppgifter som lämnas till visselblåsarfunktionen.

Anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att anskaffa uppgifter för publicering i ett medium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Men en anskaffare kan straffas om anskaffandet innebär grövre brott mot rikets säkerhet (sådana brott är straffbara även för meddelare). Vanlig lag (inte grundlag) tillämpas på själva anskaffandet, vilket innebär att det är straffbart att anskaffa uppgifter genom exempelvis stöld eller dataintrång.

Efterforskningsförbudet innebär att en myndighet eller annat allmänt organ inte får efterforska identiteten hos en meddelare som omfattas av rätten till anonymitet. Efterforskning innebär i detta sammanhang alla former av frågor eller åtgärder för att få fram vem som har lämnat eller offentliggjort en uppgift. Överträdelse av efterforskningsförbudet kan straffas med böter eller fängelse i högst ett år.

Hur kan den utformas?

Syftet med en visseblåsarfunktion är att myndighetsledningen ska få information om korrupktion och andra oegentligheter. Myndigheten väljer själv vilka beteenden och handlingar som en visseblåsarfunktion ska vara inriktad mot, men det är bara tillåtet att databehandla personuppgifter under vissa omständigheter.

Bestäm vem eller vilka visseblåsarfunktionen vänder sig till

Myndighetens verksamhet avgör om det är lämpligt och finns behov av att ha en visseblåsarfunktion som är öppen för fler än de anställda. För myndigheter med många externa kontakter kan det vara lämpligt att ha en visseblåsarfunktion som är öppen även för personer utanför myndigheten. Det kan till exempel handla om myndigheter som fördelar bidrag till externa mottagare, tillsynsmyndigheter eller myndigheter som bedriver omfattande upphandling.

Ett sätt att göra visseblåsning möjlig både från anställda och från externa personer är att inrätta en funktion som är tillgänglig både inom och utom myndigheten, exempelvis på myndighetens externa webbplats.

En annan lösning är att kombinera en visseblåsarfunktion som bara är tillgänglig för de anställda med andra kanaler där personer utanför myndigheten kan göra anmälningar eller lämna synpunkter på hur myndigheten sköter sitt uppdrag. Det är i så fall viktigt att tänka på hur dessa olika syften ska samsas inom samma kanal.



Hantera anmälningar som faller utanför syftet

Det är troligt att det även kommer in anmälningar som faller utanför syftet med visselblåsarfunktionen eller som innehåller personuppgifter som funktionen inte får databehandla. Erfarenheter visar att en visselblåsarfunktion kan bli en kanal för allmänt missnöje på arbetsplatsen och ett sätt att ge uttryck för personkonflikter.¹⁰ Hur funktionen ska göra med dessa anmälningar beror på vad anmälningarna gäller. Myndigheten ska följa de förvaltningsrättsliga och andra regler som finns för hur den ska hantera upplysningar som kommer in. Visselblåsarfunktionen måste därför vara organiserad för att minimera riskerna för att kränka de anmälda personernas personliga integritet. De personer som ska ta emot de anmälningar som kommer in behöver ha tillräckligt kunnande och integritet för att kunna hantera denna typ av uppgifter.

Det kan vara tillåtet att databehandla de personuppgifter som finns i anmälningarna inom andra delar av myndighetens verksamhet än visselblåsarfunktionen. Exempelvis kan det vara tillåtet för en HR- eller personalfunktion eller motsvarande att hantera uppgifter som rör trakasserier, diskriminering eller tjänsteförseelser.

Om en anmälan gäller en annan myndighet ska ärendet överlämnas till den myndigheten, detta anses ingå i serviceskyldigheten enligt 6 § förvaltningslagen.¹¹

Ska den skötas internt eller externt?

När myndigheten ska ta ställning till hur en visselblåsarfunktion ska organiseras rent praktiskt är det flera aspekter som bör vägas in. Det handlar främst om att visselblåsarfunktionen måste uppfattas som trovärdig av de personer som den vänder sig till. Den lösning som myndigheten väljer ska även vara kostnadseffektiv och verksamhetsanpassad.

De olika delarna kan administreras antingen internt eller externt

En visselblåsarfunktion består i grunden av tre delar: en kommunikationslösning, en mottagarfunktion som sorterar de anmälningar som kommer in och en utredningsfunktion för de anmälningar som gäller oegentligheter.

Myndigheten kan välja att själv administrera alla delarna eller välja att låta en extern aktör hantera en eller flera av delarna för myndighetens räkning. Här redogör vi för vilka skillnader det finns mellan de båda alternativen.

En delvis internt administrerad visselblåsarfunktion

Det vanligaste bland de myndigheter som i dag har visselblåsarfunktioner är att de själva hanterar minst någon del av funktionen. Det visar en undersökning som Statskontoret gjorde 2016. Exempelvis kan ett privat företag ha i uppdrag att tillhandahålla en kommunikationslösning och att ta emot anmälningar, medan myndigheten utreder anmälningarna och beslutar om eventuella åtgärder. Det är också vanligt att myndigheten själv hanterar hela visselblåsarfunktionen.¹²



En sammanhållen hantering av arbetet mot korruption

En fördel med att själv administrera visselblåsarfunktionen är att det blir lättare att integrera hanteringen av de anmälningar som kommer in med det övriga arbetet mot korruption och oegentligheter.

En helt intern lösning kan också vara att föredra i myndigheter där många anmälningar kan antas handla om sekretessreglerad verksamhet. Det kan minska risken för att anmälare av misstag sprider information på ett felaktigt sätt.

En tydligt utpekad mottagare med hög legitimitet

Vem som är den lämpligaste mottagaren i en myndighet beror på vilken verksamhet det handlar om och hur den interna organisationen ser ut.

Mottagaren behöver ha tillräcklig kompetens för att kunna ta ställning till anmälningarna. För att ge trovärdighet till arbetet mot korruption är det även viktigt att mottagaren är en centralt placerad person eller funktion med hög legitimitet och integritet och som även snabbt kan inleda en utredning av misstankarna. Om utredningar inte inleds direkt kan det påverka förtroendet för visselblåsarfunktionen negativt.

Det bör tidigt läggas fast vad utredningsfunktionen har för mandat i myndighetens interna styrdokument, exempelvis arbetsordningen och riktlinjerna för visselblåsarfunktionen. Utredningsfunktionen bör ha en så självständig ställning som möjligt inom myndigheten.

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. Bland de myndigheter som har visselblåsarfunktioner ligger ansvaret oftast hos internrevisionen, chefsjuristen, säkerhetschefen eller hos HR-funktionen. Det förekommer även att det är en särskilt sammansatt grupp som får ta ställning till anmälningarna.

För- och nackdelar med att låta internrevisionen ta emot anmälningarna

Flera av de förutsättningar som bör gälla för en visselblåsningsfunktion gäller även för en myndighets internrevision. Internrevisionen ska vara oberoende i förhållande till verksamheten och vara placerad direkt under myndighetsledningen. Denna centrala placering och oberoende ställning gör att internrevisionen kan ha den legitimitet som gör den till en lämplig mottagare av anmälningar i visselblåsarfunktionen.¹³

Internrevisionen kan även använda anmälningarna till visselblåsarfunktionen 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.¹⁴

En nackdel med att involvera internrevisionen är däremot att den inte kommer att kunna granska just visselblåsarfunktionen i myndigheten. Ett sätt att komma till rätta med det är att ge en annan myndighets internrevision eller en revisionsbyrå i uppdrag att granska visselblåsarfunktionen. Det kan även finnas andra faktorer som påverkar hur lämpligt det är att internrevisionen hanterar visselblåsarfunktionen. Det skiljer sig exempelvis mellan olika myndigheter vilka resurser internrevisionen har.¹⁵

Om myndighetens internrevision ska ansvara för att ta emot och utreda anmälningar som kommer in via visselblåsarfunktionen ska detta framgå av de riktlinjer för internrevisionen som myndighetsledningen ska besluta om.¹⁶

En externt administrerad visselblåsarfunktion

Externa företag kan hjälpa till med att hantera myndighetens visselblåsarfunktion. Exempel på sådana aktörer är advokatbyråer, revisionsbyråer och företag i säkerhetsbranschen. Det är då vanligast att den externa aktören ansvarar för kommunikationslösningen och för att ta emot anmälningar.

Externt administrerade visselblåsarfunktioner kan ofta erbjuda färdiga tekniska lösningar för att ta emot anmälningarna.¹⁷ Detta kan särskilt vara en fördel för små myndigheter med begränsade möjligheter att själva ta fram en kommunikationslösning.

Det kan också upplevas som mer förtroendeingivande 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, ett sådant sekretessavtal medför inte att en extern aktör som bryter mot tystnadsplikten kan hållas straffrättsligt ansvarig. Däremot kan avtalet vara förenat med krav på skadestånd. Ett avtal kan också begränsa den externa aktörens rätt att lämna uppgifter till massmedia eller att meddela sådana uppgifter som i och för sig inte är sekretesskyddade.¹⁸

Regler för diarieföring och allmän handling

Hur anmälan ska diarieföras och om den ska ses som ett ärende beror på om visselblåsarfunktionen är intern eller om den administreras av någon utanför myndigheten.

Anmälningar från *personer utanför myndigheten* är alltid inkomna handlingar som ska diarieföras eller på annat sätt hållas ordnade. Detta ska ske i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och tryckfrihetsförordningen.

Anmälningar från *myndighetens egna medarbetare* till en internt administrerad visselblåsarfunktion bör som regel betraktas som ett ärende hos myndigheten och diarieföras. Utgångspunkten är att anmälan 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. Om anmälan innehåller information som gäller ett pågående ärende kan den fogas till detta ärende som en tilläggsanmälan. Myndigheten bör bara låta bli att diarieföra en anmälan om den inte är fullständig eller på annat sätt är obegriplig.

Rättspraxis är inte helt tydlig när det gäller frågan om handlingar som lämnas till en externt administrerad visselblåsarfunktion ska ses som inkomna till myndigheten. Troligen är det så att en anmälan redan då den anländer till visselblåsarfunktionen ska betraktas som en inkommen handling.¹⁹ Den blir då allmän och kan begäras ut enligt offentlighetsprincipen.

Hur blir det enkelt och tryggt att anmäla?

Även i en organisation med god förvaltningskultur kan det finnas situationer där det behövs en kanal där anmälan kan ske anonymt. En sådan kanal bör ha en låg tröskel för medarbetare och andra att göra en anmälan. Det är centralt att skapa trygga och förtroendegivande möjligheter för visseblåsning för att få medarbetarna att våga berätta om sina misstankar om att det förekommer oegentligheter på myndigheten. Samtidigt är det mycket viktigt att myndigheten så tidigt som möjligt kontaktar polisen om det finns misstankar om brott.



Misstankar om brott ska polisanmälas

Det är viktigt att myndigheten så tidigt som möjligt avgör om en händelse ska polisanmälas eller inte. Det är initialt den viktigaste avvägningen att myndighetens egna utredningsarbete skapar klarhet i om det finns skäl att göra en polisanmälan. Myndighetens roll är i så fall inte att själv inleda en brottsutredning. Tvärtom kan det försvåra polisens utredning om myndigheten exempelvis kontaktar den misstänkte eller börjar ställa frågor till andra inom organisationen. En myndighet som är osäker på vilka åtgärder de bör vidta när någon kan misstänkas för brott kan kontakta polisens nationella korruptionsgrupp.²⁰

Erbjud alternativa rapporteringsvägar

En enda kommunikationskanal passar sällan alla som skulle kunna vilja anmäla misstankar om korruption eller oegentligheter. Ett sätt att underlätta är därför att erbjuda flera möjliga rapporteringsvägar. Det kan handla om att vid sidan av vanliga elektroniska kommunikationsvägar också erbjuda fysiska brevlådor eller telefontjänster. Då går det också att lämna anmälningar på papper eller ringa för att berätta om misstänkta oegentligheter.

Så få som möjligt bör delta i hanteringen av anmälningarna

En visselblåsare ska veta vad som kommer att hända med anmälan och vem som kommer att hantera den. I alla steg av hanteringen inom visselblåsarfunktionen ska därför så få personer som möjligt hantera personuppgifter. Det är viktigt både för att så långt möjligt skydda anmälarens identitet om denne vill vara anonym och för att skydda den anmäldes integritet. Det ökar visselblåsarens känsla av trygghet och ökar visselblåsarfunktionens trovärdighet. Det är viktigt att ge tydlig och utförlig information och att rutinerna för visselblåsarfunktionen finns fastslagna i myndighetens interna riktlinjer.

Gör det svårare att försöka ta reda på vem som anmälde

Det går inte att garantera att en anmälare får fortsätta vara anonym om myndigheten vet vem som har gjort anmälan. Men trots det ska en anmälare kunna känna förtroende för att det kommer att vara svårt att spåra vem som har anmält. Det finns tekniska lösningar som gör det svårt att spåra varifrån en anmälan har lämnats. Det kan exempelvis vara en webbportal eller en tjänst som krypterar avsändarens e-postadress. De företag som administrerar visselblåsarfunktioner erbjuder oftast denna typ av tjänster. Det förekommer också att myndigheter uppmanar anmälare att använda sig av e-postkonton som inte kan kopplas till deras identitet.

Vilken information behöver medarbetarna?

Det är viktigt att myndigheten tydligt informerar om hur man slår larm. Dels ska alla myndigheter följa offentlighetsprincipen och alltid vara beredda att lämna ut offentlig information. Dels handlar det om att vara transparent med hur myndigheten hanterar anmälningar om korrupktion och oegentligheter så att anmälare känner sig trygg med att rapportera sina misstankar. Här finner du tre viktiga typer av information som myndigheten bör lämna om sin visselblåsarfunktion.

Hur och vad man anmäler

Det är viktigt att informera om hur en visselblåsare gör en anmälan och att det kan ske på olika sätt, till exempel genom att använda sig av en anonym e-postadress eller via vanliga brev eller andra meddelanden. För att få in bra information från början bör det också vara tydligt att en anmälan ska innehålla så utförlig information om den misstänkta händelsen som möjligt, så att det faktiskt går att utreda misstankarna. Det bör gå att skicka med eventuell dokumentation.

Det är viktigt att det framgår att visselblåsarfunktionen inte är till för missnöjesyttringar. Den som anmäler ska alltid göra det i god tro och inte lämna ogrundade anklagelser eller anmäla för att uppnå egen vinning av något slag.

Hur information hanteras

Anmälningar till en visselblåsarfunktion kan innehålla uppgifter som behöver hanteras särskilt försiktigt. Det gäller både innehållet i själva anmälan, som kan omfatta sekretess-reglerade uppgifter, och personuppgifter om de som är inblandade i den händelse som anmäls.



Sekretessreglerade uppgifter

Information som lämnas till visselblåsarfunktionen omfattas inte av några särskilda sekretessbestämmelser eller tystnadsplikter. Detta innebär att en anmälan kan komma att bli allmän handling och lämnas ut i enlighet med offentlighetsprincipen. Det går därför inte att garantera att den som anmäler fortsätter vara anonym.

Men myndigheten bör ändå vidta åtgärder för att göra det svårt att efterforska vem anmälaren är, eftersom det annars kan avskräcka den som har legitima skäl från att göra en anmälan. Dessutom har en arbetstagare som anmäler missförhållanden ett särskilt skydd mot repressalier. Detta kan i vissa fall innebära en rätt till skadestånd om arbetsgivaren på något sätt skulle straffa den som påtalar kritik eller anmäler.

I övrigt är det de vanliga sekretessreglerna för verksamheten som gäller, vilket innebär att en anmälare inte får röja hemliga uppgifter till en externt administrerad visselblåsarfunktion. Om myndigheten själv administrerar hela visselblåsarfunktionen kan det finnas större möjligheter att berätta om saker som omfattas av sekretess till den som ska genomföra utredningen. Men inte heller här finns det något undantag från de ordinarie sekretessbestämmelserna. Det kan leda till att uppgifter som annars hade omfattats av sekretess kan bli röjda om en anmälan blir en allmän handling.²¹

Lagen (2016:749) om ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden ger anställda och inhyrda arbetstagare rätt till skadestånd om de utsätts för vissa repressalier. Lagen skyddar den som har larmat om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Det kan exempelvis röra sig om brott med fängelse i straffskalan eller liknande, till exempel brott mot grundläggande fri- och rättigheter eller underlåtenhet att följa gällande föreskrifter.

Huvudregeln är att den som larmar i första hand ska göra det internt eller till en arbetstagarorganisation. För externa larm krävs till exempel att arbetsgivaren inte har vidtagit skäliga åtgärder inom rimlig tid och i skälig omfattning informerat den anställde som har larmat om detta.

I vissa fall är det ändå befogat att larma externt utan ett föregående internt larm, till exempel om det föreligger akut fara för liv, hälsa eller säkerhet eller om de aktuella missförhållandena är mycket allvarliga. Om arbetstagaren har särskild anledning att misstänka att han eller hon skulle drabbas av repressalier vid ett internt larm kan det också vara befogat att larma externt.

En anställd som gör sig skyldig till brott genom att larma, till exempel genom att bryta sin tystnadsplikt, omfattas inte av repressalieförbudet.

Den som tar emot ett larm om allvarliga missförhållanden har ingen tystnadsplikt, vare sig det gäller interna eller externa larm (utom när en anställd utnyttjar sin grundlagsskyddade meddelarfrihet för att tala med media). Det innebär att en anmälare saknar anonymitetsskydd.

Behandlingen av personuppgifter i anmälan och utredning

Anmälningar till en visselblåsarfunktion behöver som regel hanteras och systematiseras i ett elektroniskt *register*. Enligt dataskyddsförordningen får *personuppgifter* endast behandlas och föras in i ett sådant register under vissa omständigheter. Uppgifterna måste behandlas lagligt, korrekt och öppet. De får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Behandlingen av personuppgifter måste också vara proportionerlig, vilket innebär att de uppgifter som behandlas måste vara adekvata och relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet.

Behandlingen måste vila på rättslig grund

Kravet på laglighet innebär att varje behandling av personuppgifter måste vila på rättslig grund.²² De rättsliga grunderna överlappar till viss del och flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga när det gäller en och samma databehandling. En av de rättsliga grunderna är att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den *personuppgiftsansvariges* myndighetsutövning.

Förutsättningarna för en visselblåsarfunktion diskuterades innan dataskyddsförordningen. Enligt Datainspektionens ställningstagande gällde då att personuppgifter endast fick behandlas i ett visselblåsarsystem om de avsåg personer i ledande ställning och det rörde misstankar om allvarliga oegentligheter som till exempel bokföring, mutor eller miljöbrott.²³ När de nya reglerna i dataskyddsförordningen trädde i kraft i maj 2018 kom också lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Diskrimineringslagen förbjuder både diskriminerande och sexuella trakasserier. Diskrimineringslagen förbjuder även repressalier. En arbetsgivare får inte utsätta en arbetstagare för repressalier till exempel på grund av att denne har anmält eller påtalat brott mot diskrimineringslagen. En arbetsgivare är alltid skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna. Arbetsgivaren ska även vidta åtgärder för att förhindra trakasserier i framtiden.

Enligt regeringen finns grund för att behandla personuppgifter i en visseblåsarfunktion

I propositionen inför lagen uttalade regeringen bland annat följande. *Den specifika behandlingen måste vara nödvändig för ett ändamål som i sin tur är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag. Om myndigheten inte fungerar kan den inte utföra sina fastställda uppgifter. Behandling av personuppgifter som utförs som ett led i sådana administrativa åtgärder som är nödvändiga för myndighetens förvaltning och funktion är därmed enligt regeringens uppfattning rättsligt grundad i dataskyddsförordningens mening. Det krävs alltså inte att de administrativa åtgärderna är fastställda i enlighet med svensk rätt [...]. Däremot måste de administrativa åtgärderna vara nödvändiga för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter. Dessa uppgifter måste vara fastställda i enlighet med gällande rätt [...].*²⁴

Utifrån detta kan man dra slutsatsen att det räcker att myndighetens uppdrag är reglerat i svensk rätt. I nästa led räcker det om ändamålet för de åtgärder som vidtas är nödvändigt för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. En personuppgiftsbehandling som utförs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag anses då vila på rättslig grund.

Personuppgifter är varje upplysning som avser en fysisk person som antingen redan är identifierad eller som är direkt eller indirekt identifierbar.

Ett **register** är en strukturerad samling av personuppgifter. Samlingen kan vara centraliserad, decentraliserad eller spridd, exempelvis på olika geografiska platser.

Identifierbar fysisk person avser en person som direkt eller indirekt kan identifieras utifrån exempelvis namn, id-nummer eller uppgift om lokalisering.

En **personuppgiftsansvarig** är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Namngivna personer måste informeras

När en anmälan registrerats är den som ansvarar för visselblåsarfunktionen skyldig att informera den som anmälan avser, om någon person finns namngiven.

Följande uppgifter ska ingå:

- Vem som är personuppgiftsansvarig för behandlingen samt kontaktuppgifter till personuppgiftsombudet.
- Syftet med behandlingen.
- Vilka typer av uppgifter som behandlas.
- Till vilka kategorier av mottagare uppgifterna kan komma att lämnas.
- Att den personuppgiftsansvarige är skyldig att utan avgift ge information till den som skriftligen begär att få reda på om det finns uppgifter registrerade om honom eller henne.
- Att den personuppgiftsansvarige är skyldig att på begäran av den registrerade rätta uppgifter som är felaktiga, ofullständiga eller missvisande.

Under vissa förhållanden kan den som ansvarar för funktionen vänta med att informera den som anmälan gäller. Det gäller exempelvis om misstankarna gäller brott som polisen ska utreda, eftersom det kan försvåra polisens förundersökning om den misstänkte får reda på anmälan. Om det inte är möjligt att informera den anmälan avser på en gång kan den som ansvarar för funktionen vänta till dess att den risken inte längre finns.

Vad händer efter en anmälan

Det är viktigt att anställda och andra potentiella visselblåsare känner till vad som händer efter en anmälan. Myndigheten måste därför tydligt informera om vilka funktioner inom eller utom myndigheten som hanterar de anmälningar som kommer in via visselblåsarfunktionen. Visselblåsarfunktionens arbetssätt måste också vara transparent så att alla berörda vet hur rutinerna för att gallra och utreda anmälningar som gäller korruption och andra oegentligheter ser ut. Det måste också vara transparent hur myndigheten hanterar sådan information som faller utanför visselblåsarfunktionen syfte.

Hur har andra myndigheter gjort?

Ett antal myndigheter har valt att inrätta en visselblåsarfunktion. Här följer exempel på hur några valt att organisera sin funktion och exempel på erfarenheter och utmaningar i arbetet.

Försäkringskassan

Försäkringskassans visselblåsarfunktion är intern och hanteras av Enheten för värdegrundsfrågor som är en del av Rättsavdelningen. Det är en del av myndighetens värdegrundsarbete att informera om hur man kan rapportera missförhållanden och att det är allas ansvar att göra det.

Bakgrunden till Försäkringskassans organisation och process för att ta emot impulser om och hantera misstänkta överträdelser är en händelse som uppdagades 2007. En anställd hade under en tvåårsperiod betalat ut miljonbelopp till sig själv. Efter att händelsen utretts fastställde Försäkringskassans ledning en handlingsplan som 2010 resulterade i en organisation och process för att identifiera och utreda misstänkta interna överträdelser. Funktionen tog emot ca 700 impulser om misstänkta överträdelser under 2017.

Riktlinjerna för hanteringen av misstänkta interna överträdelser och brott mot Försäkringskassan innehåller regler om vad som gäller vid anmälan om misstanke om överträdelser. Riktlinjerna innehåller också en roll- och ansvarsfördelning, information hur utredningar inleds och avslutas och vad som gäller under utredningstiden.

En anmälan kan ske på flera olika sätt, exempelvis genom ett elektroniskt formulär, en direktkontakt med internutredarna eller genom Försäkringskassans stödtelefon som är bemannad dygnet runt. Även externa personer som inte är anställda på myndigheten kan anmäla. En särskild ordning gäller bland annat i situationer då någon i verksledande ställning är misstänkt för att vara inblandad i överträdelser.

Statens fastighetsverk

Statens fastighetsverk har inrättat en visselblåsarfunktion efter den misstänkta korruption som uppmärksammades i myndigheten under 2015 och 2016. Funktionen kan sägas bestå av flera delar som beskrivs i ett styrande dokument kallat "Etik". Det finns information om hur man anmäler oegentligheter på intranätet och på webbplatsen.

I första hand bör interna anmälningar ske till närmaste chef eller till den överordnade chefen och i andra hand till den interna utredningsfunktionen som består av chefsjuristen och internrevisionschefen. Som ett komplement har myndigheten även upphandlat en extern mottagare av visselblåsareärenden. Framförallt för att det ska finnas möjlighet för externa visselblåsare, till exempel leverantörer eller hyresgäster, att på ett enkelt sätt anmäla missförhållanden men också för att så långt som möjligt även kunna göra det anonymt. Ett ärende som tas emot av den externa mottagaren vidarebefordras efter en översiktlig granskning till den interna utredningsfunktionen.

Om ärendet visar sig vara svårutrett eller omfattande kan den interna utredningsfunktionen överlämna ärendet till en upphandlad advokatbyrå.

Det finns flera utmaningar, till exempel att avsätta tillräckligt med tid för att utreda inkomna ärenden. Andra utmaningar är att hantera personuppgifter och allmänna handlingar enligt gällande lagstiftning och att avgöra om ärendet också, eller istället, bör hanteras av personalavdelningen och i förekommande fall av personalansvarsnämnden.

Trafikverket

Trafikverket har haft en tipsmottagning sedan 2012. Anledningen är att myndigheten hanterar stora volymer, gör många upphandlingar och har en stor exponering mot utpekade riskområden, till exempel byggsektorn.

Visselblåsarfunktionen är externt upphandlad men koordineras av internrevisionen. Den tar emot ungefär 50 ärenden per år. Vissa missnöjesyttringar eller organisationsfrågor anmäls och det kan ibland vara en utmaning att kanalisera frågorna till rätt mottagare.

Andra utmaningar är att det tar lång tid att utreda ärendena. Vissa anmälningar är komplexa och berör både egen personal och uppdragstagare och är därmed svårare att hantera. Det har också varit svårt att skydda och återkoppla till visselblåsarna.

Mer information om korruptionsförebyggande arbete

Statskontoret

Statskontoret har i uppgift att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Där ingår bland annat att arbeta mot korruption inom statliga myndigheter. En del i detta är att Statskontoret koordinerar myndighetsnätverket mot korruption, som är en plattform för erfarenhetsutbyte mellan myndigheter.

På Statskontorets webbplats www.statskontoret.se finns mer information. Där finns också handboken *En kultur mot korruption* (2017) och utredningarna *Ett stärkt arbete mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen* (2017) och *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption* (2015).

Andra exempel

Många andra myndigheter och organisationer har publicerat rapporter och handböcker om att förebygga korruption.

Ekonomistyrningsverket har bland annat publicerat vägledningen *Oegentligheter och intern styrning och kontroll – Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter* (2016:24).

Brottsförebyggande rådet har skrivit flera handböcker och rapporter på ämnet, bland annat *Att förebygga och hantera påverkansförsök* (2017) och *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner* (2016:13).

Sveriges kommuner och landsting har skrivit handboken *Korruption och otillåten påverkan* (2016) och har även tagit fram en e-utbildning som finns tillgänglig på deras webbplats.

Upphandlingsmyndigheten har publicerat vägledningen *Korruption i offentlig upphandling – vad är det och hur kan den förebyggas?* (2017).

Konkurrensverket har skrivit rapporten *Osund konkurrens i offentlig upphandling – Om lagöverträdelse som konkurrensmedel* (2013:6).

Noter

- ¹ Statskontoret 2017, *En kultur mot korruption*.
- ² Ekonomistyrningsverket 2016:24, *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s. 21.
- ³ Meddelarfriheten regleras i 1 kap 1 § och efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen.
- ⁴ 1 kap. 1 § regeringsformen.
- ⁵ von Essen, U. 2014, *Arbete i offentlig förvaltning*, s. 67.
- ⁶ Statskontoret 2017, s. 20.
- ⁷ Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll och Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till 3 § myndighetsförordningen.
- ⁸ Prop. 2015/16:128, *Ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*, s. 10.
- ⁹ Statskontoret 2017, s. 4.
- ¹⁰ Statskontoret 2016:30, *Visselblåsarfunktioner i staten*, s. 34.
- ¹¹ Detta ingår i serviceskyldigheten enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900).
- ¹² Statskontoret 2016:30, s. 33.
- ¹³ Finansdepartementet och Sveriges kommuner och landsting 2009, *Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda*.
- ¹⁴ Skr. 2012/13:167, *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption*; Ekonomistyrningsverket 2017:65, *Tillämpningen av förordningen om intern styrning och kontroll*, s. 26 ff.
- ¹⁵ Riksrevisionen 2017:5, *Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas*.
- ¹⁶ Internrevisionsförordningen (2006:1228) 10 §; Ekonomistyrningsverket 2014:1, *Statlig internrevision för myndighetsledning*, s. 19 f.
- ¹⁷ Statskontoret 2016:30, s. 101.
- ¹⁸ Statskontoret 2016:30, s. 91 och 97.
- ¹⁹ Se RÅ 1996 ref 25 och JO-beslut 2014-12-03, dnr 2242-2014.
- ²⁰ Polisens grupp för utredning av korruptionsbrott nås via registrator.kansli@polisen.se eller per telefon 114 14.
- ²¹ Statskontoret 2016:30, s. 91 och 98.
- ²² De rättsliga grunderna finns i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.
- ²³ Datainspektionen 2010, *Ansvar för personuppgifter som hanteras i system för whistleblowing*, s. 8 f.
- ²⁴ Prop. 2017/18:105, s. 60 f.

Alla myndigheter måste arbeta förebyggande mot korruption och oegentligheter. För att kunna vidta de mest lämpliga åtgärderna måste varje myndighet utgå från sitt uppdrag och sina förutsättningar. Endast då kan myndigheterna verksamhetsanpassa och skraddarsy sina åtgärder. En viktig del är att alla myndigheter har en fastslagen rutin för hur misstankar om korruption och oegentligheter ska hanteras. Rutinen bör utformas som en riktlinje och göras känd i organisationen. Meddelarskyddet innebär dock att de anställda kan vända sig till media utan att riskera repressalier.

Vissa myndigheter har större risker. Då kan det vara påkallat att inrätta en särskild visselblåsarfunktion där alla som är inblandade i myndighetens verksamhet kan anmäla misstankar. I denna handbok förklarar Statskontoret vilka frågor myndigheterna behöver ställa sig och vilka överväganden de behöver göra om de överväger att inrätta en visselblåsarfunktion. Handboken vänder sig till dig i ledande ställning i statlig myndighet som har behov av att lära dig mer om visselblåsarfunktioner.

www.forvaltningskultur.se



STATSKONTORET

