

# Ett stärkt arbete mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen





MISSIV

DATUM  
2017-12-15  
ERT DATUM  
2017-03-30

DIARIENR  
2017/130-5  
ER BETECKNING  
Fi2017/01595/SFÖ  
(delvis)

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag till Statskontoret att stärka arbetet mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen

Regeringen gav den 30 mars 2017 Statskontoret i uppdrag att stärka arbetet mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen.

Statskontoret överlämnar härmed promemorian *Ett stärkt arbete mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen*.

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Enhetschef Camilla Gjerde och enhetschef Marie Uhrwing samt de föredragande, utredare Erik Axelsson och utredare Johan Mörck, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Erik Axelsson

Johan Mörck





## Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>3</b>
	Centrala begrepp i uppdraget	4
	Statskontorets redovisning av uppdraget	5
	Arbetets organisering	5
<b>2</b>	<b>Myndighetsnätverket mot korruption</b>	<b>7</b>
	Stort intresse för medverkan i nätverket	7
	Möten och andra aktiviteter under 2017	8
	Statskontorets arbete under 2018	10
<b>3</b>	<b>Statskontorets förslag till riktlinjer för visseblåsarfunktioner</b>	<b>11</b>

## Bilagor

1	Myndigheterna i nätverket mot korruption	13
2	Att inrätta en visseblåsarfunktion – riktlinjer för myndigheter	19



## 1 Inledning

Korruption får stora konsekvenser. Det handlar inte bara om konsekvenserna för de direkt inblandade, utan också om förtroendet för staten. Korruption drabbar enskilda medborgare, företag och organisationer, till exempel genom felaktiga myndighetsbeslut. Den kan också få konsekvenser för samhället i stort, genom snedvridning av konkurrensen och missbruk av gemensamma resurser, med minskad förtroende för myndigheterna och hela det politiska systemet som följd.

I Sverige har vi ett högt förtroende för myndigheter och det politiska systemet. Detta förtroende bygger på att alla statsanställda både är och uppfattas som sakliga och opartiska. En viktig del i en god förvaltningskultur är därför att aktivt förebygga och motverka korruption.<sup>1</sup>

### **Regeringen vill stärka arbetet mot korruption i statsförvaltningen**

Regeringen bedömer att arbetet för en god förvaltningskultur och mot korruption behöver fortsätta. Att upprätthålla medborgarnas förtroende för det allmänna är en grundläggande förutsättning för den statliga förvaltningen.<sup>2</sup> Statskontoret har i sin instruktion fått i uppgift att främja arbetet för en god förvaltningskultur inom staten. Inom ramen för detta har Statskontoret även fått i uppdrag att verka för att utveckla och intensiviera arbetet med att upptäcka och förebygga korruption och andra oegentligheter.<sup>3</sup> I denna promemoria redovisar vi uppdraget.

### **Ett kunskapsbaserat arbetssätt**

Vi har en god kunskap om var riskerna för korruption är som störst. Det handlar bland annat om verksamhet som bedrivs nära byggbranschen och verksamhet som innebär utbetalning av stora summor pengar. Regeringen pekar särskilt ut dessa områden i uppdraget till Statskontoret.

Vi vet även vad myndigheterna kan göra för att förebygga korruption och andra oegentligheter. Det är myndighetsledningen som har ansvaret för att upptäcka och förebygga korruption inom en myndighet. De åtgärder ledningen bör genomföra handlar både om att arbeta för en kultur som förebygger korruption och att skapa strukturer som förebygger korruption.

Statskontorets arbete utgår från den kunskap vi har om korruption för att insatserna inom vårt främjande arbete ska få så god effekt som möjligt.

---

<sup>1</sup> Statskontoret (2017), *En kultur mot korruption*.

<sup>2</sup> Prop. 2017/18:1, *Förslag till statens budget för 2018. Utgiftsområde 2, Samhällsekonomi och finansförvaltning*, s. 86.

<sup>3</sup> Regeringsbeslut, *Uppdrag till Statskontoret att stärka arbetet mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen* (Fi2017/O1 595/SFÖ).

### **Statskontoret främjar en god förvaltningskultur**

En viktig del i en god förvaltningskultur är att aktivt förebygga korruption. Statskontoret erbjuder därför utbildningar, seminarier och workshoppar. För att möta de olika behov och förutsättningar som finns använder vi oss av flera kanaler och forum, exempelvis webbutbildningar och skräddarsydda aktiviteter som genomförs på plats hos myndigheterna.

### **Statskontoret tar fram nytt kunskapsunderlag**

Statskontoret genomför utredningar som är kunskapsunderlag i centrala frågor i arbetet mot korruption. De riktlinjer för visseblåsning som redovisas i den här promemorian är en sådan utredning. Under 2017 har Statskontoret även tagit fram följande rapporter och skrifter:

- *Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur*
- *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur*
- *En kultur mot korruption*

I arbetet sprider Statskontoret även kunskapsunderlag som andra tagit fram, exempelvis Brottsförebyggande rådet och Ekonomistyrningsverket.

### **Statskontoret samordnar ett myndighetsnätverk mot korruption**

Myndighetsnätverket mot korruption är en plattform för att utbyta erfarenheter och sprida kunskap. Arbetet i nätverket under 2017 redovisas i den här promemorian.

## **Centrala begrepp i uppdraget**

I Statskontorets arbete med uppdraget används flera begrepp som är nära besläktade: korruption, oegentligheter och allvarliga missförhållanden.

*Korruption* innebär, enligt regeringens definition, att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå en otillbörlig vinning för sig själv eller andra.<sup>4</sup> Korruption omfattar både brottsliga handlingar och handlingar som är olämpliga och förtroendeskadliga utan att vara olagliga.

Begreppet *oegentligheter* har inte någon allmänt vedertagen definition. Det används bland annat av Ekonomistyrningsverket som ett samlingsbegrepp för olika oönskade beteenden. Här ingår både handlingar som är straffrättsligt reglerade, som att muta någon eller att ta emot en muta, samt olika former av ekonomisk brottslighet. Även handlingar som är reglerade på annat sätt ingår, som jäv och förtroendeskadliga bisysslor.<sup>5</sup>

Ytterligare ett begrepp som används när det gäller visseblåsning är *allvarliga missförhållanden*. Begreppet inkluderar bland annat ekonomisk brottslighet

---

<sup>4</sup> Skr. 2012/13:167, Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption.

<sup>5</sup> Ekonomistyrningsverket 2016:24, *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*.



och korrupta gärningar, men även kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter samt brott mot interna regler och oetiska förhållanden.<sup>6</sup>

## Statskontorets redovisning av uppdraget

Statskontorets redovisning av uppdraget består av tre delar. Den första delen är denna promemoria, som innehåller en beskrivning av arbetet inom nätverket mot korruption och en sammanfattning av förslaget till riktlinjer för visselblåsarfunktioner. Dessutom omfattar redovisningen två bilagor:

Bilaga 1: Myndigheterna i nätverket mot korruption

Bilaga 2: Att inrätta en visselblåsarfunktion – riktlinjer för myndigheter

## Arbetets organisering

Arbetet med att inrätta och samordna myndighetsnätverket mot korruption har letts av Johan Mörck. Statskontoret har samrått med Ekonomistyrningsverket när nätverket mot korruption inrättades. Samråd har även skett med Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet i frågor som gäller offentlig upphandling och inköp.

Arbetet med att ta fram ett förslag till riktlinjer för visselblåsarfunktioner vid myndigheter har genomförts av en projektgrupp bestående av Erik Axelsson (projektledare) och Olof Wilske. En extern referensgrupp har bidragit med stöd och kvalitetssäkring. Medverkande i denna referensgrupp har varit: professorn Hans-Gunnar Axberger, justitierådet Thomas Bull, ordföranden i Arbetsdomstolen Jonas Malmberg, professorn Lena Marcusson och docenten Helena Wockelberg.

---

<sup>6</sup> Prop. 2015/16:128, *Ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.*



**STATSKONTORET**

**PM**

2017-12-15

6 (57)

Dnr 2017/130-5

## 2 Myndighetsnätverket mot korruption

År 2007 bildade Riksenheten mot korruption och Verket för förvaltningsutveckling (Verva) ett nätverk mot korruption. Verksamheten togs senare över av Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus). När Krus lades ner år 2012 så lades även nätverket ner.

Riksrevisionen föreslog 2013 att regeringen bör ge en myndighet i uppdrag att vidareutveckla och stärka nätverket mot korruption för att underlätta för myndigheter att lära av varandra och på detta sätt bidra till ett rimligt skydd mot korruption på alla myndigheter.<sup>7</sup>

År 2012 tillsatte regeringen den tidsbegränsade Värdegrundsdelegationen, vars uppgift var att verka för att respekten och förståelsen för den statliga värdegrunden upprätthålls på alla nivåer i statsförvaltningen. I sin slutrapport 2016 föreslog Värdegrundsdelegationen att regeringen bör återinrätta ett statligt nätverk mot korruption.<sup>8</sup>

I mars 2017 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att inrätta och samordna ett myndighetsnätverk mot korruption.

### Stort intresse för medverkan i nätverket

Det är frivilligt för myndigheterna att medverka i nätverket, men intresset har varit stort. Av de 320 myndigheter som har bjudits in till nätverket är det 228 myndigheter som har valt att ansluta sig. Det innebär att nästan alla myndigheter som har egen anställd personal deltar i nätverket.

Varje myndighet har utsett en företrädare som deltar i nätverkets aktiviteter. Dessa kontaktpersoner är en blandad grupp, där det bland annat ingår ett stort antal administrativa chefer, chefsjurister eller andra personer med juridiska funktioner.

### En plattform för erfarenhetsutbyte och lärande

Myndighetsnätverket ska utgöra en plattform för erfarenhetsutbyte och lärande. Utgångspunkten är att knyta samman kunskap om korruptionsförebyggande arbete med de myndigheternas praktiska erfarenheter. Genom att placera myndigheternas verksamheter och behov i centrum ska aktiviteterna i nätverket vara relevanta och till nytta för myndigheterna i deras arbete med att förebygga och hantera risker för korruption.

Myndigheterna som ingår i nätverket skiljer sig åt på många sätt, även när det gäller vilka erfarenheter de har av korruptionsförebyggande arbete. Vissa myndigheter har ännu inte kommit särskilt långt i sitt arbete med att analysera

---

<sup>7</sup> Riksrevisionen 2013:2, *Statliga myndigheters skydd mot korruption*.

<sup>8</sup> Värdegrundsdelegationen 2016, *Att säkerställa en god statsförvaltning. Värdegrundsdelegationens slutrapport*.



riskerna för korruption eller att genomföra nödvändiga åtgärder. Andra har lång erfarenhet av förebyggande arbete och att hantera korruptionsrisker. Dessa myndigheter har värdefull kunskap om hur man gör och vilka utmaningar som finns i det praktiska arbetet. Nätverket fyller en viktig funktion för att sprida denna kunskap.

### **En liten grupp av myndigheter som verkar nära byggsektorn eller gör stora inköp**

Inom ramen för myndighetsnätverket mot korruption har Statskontoret skapat en mindre grupp av 13 myndigheter som verkar nära byggsektorn eller gör stora inköp.

Myndigheterna i denna grupp är ofta stora och har kända korruptionsrisker. Flera av dem har därför kommit långt i arbetet med att förebygga korruption. Bland dessa myndigheter finns viktiga erfarenheter som vi vill fånga upp, men de delar även många problem och utmaningar. Därför kommer vissa gemensamma frågor särskilt hanteras inom denna grupp.

### **Möten och andra aktiviteter under 2017**

Statskontoret har genomfört fyra möten inom nätverket under 2017. Intresset för de enskilda mötena har varit stort. En majoritet av de deltagande myndigheterna har närvarat vid något av dessa möten.<sup>9</sup> Cirka 50 myndigheter har ännu inte kunnat närvara vid något av nätverkets möten. Mer än hälften av dessa är domstolar eller domstolsliknande nämnder.

#### **Första mötet med nätverket den 16 juni**

Vid myndighetsnätverkets första möte inledningstalade civilminister Ardalan Shekarabi om arbetet mot korruption i staten. Eftersom det var det första mötet diskuterade deltagarna särskilt frågan om nätverkets fortsatta arbete.

- Antal anmälda: 136
- Plats: Stockholm
- Talare från: Försäkringskassan, Konkurrensverket och Trafikverket.

---

<sup>9</sup> Se bilaga 1 för en förteckning över de myndigheter som deltagit.

### **Andra mötet med nätverket den 26 september**

Det andra mötet med myndighetsnätverket handlade om olika former av korruptionsrisker, hur de kan identifieras och hanteras. Bland annat genomförde vi gruppvisa diskussioner som utgick från de deltagande myndigheternas erfarenheter.

- Antal anmälda: 126
- Plats: Stockholm
- Talare från: Brottsförebyggande rådet, Ekonomistyrningsverket, Tullverket och Kammarkollegiet.

### **Första mötet med den lilla gruppen i nätverket den 19 oktober**

Det första mötet med den lilla gruppen i nätverket, myndigheter som gör stora inköp och verkar nära byggsektorn hölls i oktober 2017. Syftet med mötet var att låta myndigheterna göra inspel till arbetet och föreslå viktiga frågor att behandla gemensamt.

- Antal anmälda: 11
- Plats: Stockholm.

### **Tredje mötet med nätverket den 29 november**

Årets tredje och sista möte med hela myndighetsnätverket handlade bland annat om upphandling och inköp. Eftersom mötet genomfördes i Norrköping så bjöds en myndighet med säte i kommunen in för att medverka och berätta om sina erfarenheter av korruptionsförebyggande arbete.

- Antal deltagare: 66
- Plats: Norrköping
- Talare från: Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket och Kriminalvården.

### **Nätverket finns även tillgängligt på Statskontorets webbplats**

Alla myndigheter har inte möjlighet att medverka på nätverksmötena. Därför filmas presentationerna vid mötena. Filmerna och det presentationsmaterial som används är sedan tillgängliga på nätverkets webbplats.<sup>10</sup>

På webbplatsen har vi även samlat information om Statskontorets arbete. Här finns också information om genomförda och planerade nätverksmöten.

---

<sup>10</sup> <http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/myndighetsnatverket-mot-korruption/>

## Statskontorets arbete under 2018

### Sex nätverksmöten är planerade

Statskontoret planerar att genomföra sex möten under 2018. Fyra av dessa är avsedda för hela nätverket och två möten kommer att hållas med den lilla gruppen av myndigheter som verkar nära byggsektorn eller gör stora inköp. Vi har i november 2017 informerat om datum för vårens möten så att så många myndigheter som möjligt ska kunna delta.<sup>11</sup>

Myndigheterna har föreslagit en rad olika teman för kommande möten, bland annat:

- Intern hantering av brottsmisstankar
- Att slå larm och visselblåsarfunktioner
- Problem med jäv och bisyssla
- Att arbeta med dilemman
- Att vara statsanställd och den statliga värdegrunden
- Erfarenheter av att drabbas av en skandal
- Uppförandekoder
- Risker med att använda konsulter

### Utveckling av arbetsformerna inom myndighetsnätverket

Flera myndigheter har önskat samtala och utbyta erfarenheter i mindre grupper av likartade myndigheter. Statskontoret har redan börjat ta hänsyn till detta önskemål i arbetet och vi kommer att fortsätta att utveckla mötesformerna under 2018.

Myndigheterna har också efterfrågat en möjlighet att dela med sig av dokument digitalt. Exempelvis etiska koder och dilemman. Statskontoret har påbörjat ett arbete för att göra detta möjligt.

### Ytterligare utveckling av Statskontorets arbete under 2018

Under 2018 planerar Statskontoret att utarbeta ett kunskapsunderlag i form av en sammanställning av det korruptionsförebyggande arbete som sker vid myndigheterna.

I arbetet med att fortsätta utveckla myndighetsnätverket kommer Statskontoret under 2018 att förstärka sin kompetens inom strategisk kommunikation. Syftet är att ytterligare öka myndigheternas nytta av nätverket och av Statskontorets övriga insatser för att främja en god förvaltningskultur i staten och för att stärka arbetet mot korruption.

---

<sup>11</sup> De redan inplanerade mötena för 2018 är: 8 mars och 12 juni för hela nätverket och den 12 april för den lilla gruppen.

### 3 Statskontorets förslag till riktlinjer för visseblåsarfunktioner

Det finns flera sätt att organisera en visseblåsarfunktion. Utgångspunkten bör vara myndighetens verksamhet och vilka risker för korruption som verksamheten innebär. Oavsett hur en myndighet väljer att inrätta sin visseblåsarfunktion kan vi sammanfattningsvis konstatera att det är tre punkter som är särskilt viktiga för att den ska fylla sitt syfte:

- Myndigheten behöver vara medveten om att en visseblåsarfunktion bara är en del av arbetet mot korruption, och ett komplement till andra åtgärder. En kultur där korruption inte accepteras är i själva verket en förutsättning för att misstankar om korruption och andra oegentligheter ska tas på allvar och leda till åtgärder.
- Myndigheten bör göra det så tryggt och enkelt som möjligt att anmäla korruption och oegentligheter. Det uppnår myndigheten bland annat genom att vara transparent och ge korrekt information samt genom att göra det svårt att ta reda på en anmälares identitet. Men en myndighet kan aldrig utlova anonymitet för en visseblåsar. Det grundlagsfästa meddelarskyddet ger ett starkare skydd.
- Myndigheten bör se till att de misstankar som kommer in hanteras med integritet och av personer med hög trovärdighet och kompetens. Det uppnår myndigheten bland annat genom att fatta beslut om interna riktlinjer för visseblåsarfunktionen och genom att se till att misstankar kan utredas på ett oberoende sätt. Misstankar om brott ska alltid polisanmälas. Anmälningar som faller utanför syftet med visseblåsarfunktionen ska hanteras i enlighet med myndighetens vanliga rutiner för exempelvis personalärenden.



**STATSKONTORET**

**PM**

2017-12-15

12 (57)

Dnr 2017/130-5



## Bilaga 1

### Myndigheterna i nätverket mot korruption

Nedan följer först en förteckning över alla myndigheter i nätverket och om de varit anmälda till de möten som genomförts under 2017. Sedan följer en förteckning över de som ingår i den lilla gruppen av myndigheter som verkar nära byggsektorn eller gör stora inköp.

**Tabell 1** Nätverkets alla myndigheter och anmälda till genomförda möten

Myndighet	16 juni	26 sep.	29 nov.
Affärsverket svenska kraftnät	x	x	x
Allmänna reklamationsnämnden	x	x	x
Andra AP-fonden	x		
Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård	x	x	x
Arbetsdomstolen			
Arbetsförmedlingen	x		x
Arbetsgivarverket	x	x	x
Arbetsmiljöverket	x	x	x
Blekinge tingsrätt			
Bolagsverket		x	x
Boverket	x	x	x
Brottsförebyggande rådet		x	x
Brottsoffermyndigheten	x	x	
Centrala studiestödsnämnden	x	x	x
Datainspektionen	x		
Diskrimineringsombudsmannen			
Domarnämnden		x	
Domstolsverket	x	x	x
E-hälsomyndigheten	x		x
Ekonomistyrningsverket			x
Elsäkerhetsverket			
Energimarknadsinspektionen	x	x	
Exportkreditnämnden	x	x	
Falu tingsrätt	x		
Fastighetsmäklarinspektionen	x	x	
Finansinspektionen	x	x	
Fjärde AP-fonden	x		
Folke Bernadotteakademien	x	x	x
Folkhälsomyndigheten			
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd	x		
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	x	x	x
Fortifikationsverket			
Forum för levande historia	x	x	
Första AP-fonden	x		x



Myndighet	16 juni	26 sep.	29 nov.
Försvarets materielverk	x		x
Försvarets radioanstalt	x	x	x
Förvarshögskolan	x	x	x
Försvarmakten	x	x	x
Försvarsunderrättelsesdomstolen	x		x
Försäkringskassan	x		
Förvaltningsrätten i Falun	x		
Förvaltningsrätten i Göteborg			
Förvaltningsrätten i Härnösand			
Förvaltningsrätten i Karlstad			
Förvaltningsrätten i Luleå			
Förvaltningsrätten i Malmö			
Förvaltningsrätten i Stockholm	x	x	
Gymnastik- och idrottshögskolan	x	x	
Gällivare tingsrätt			
Göta hovrätt		x	
Havs- och vattenmyndigheten	x		x
Helsingborgs tingsrätt			
Hovrätten för Nedre Norrland	x		
Hovrätten för Skåne och Blekinge			
Hovrätten för Västra Sverige	x	x	
Hovrätten för Övre Norrland			
Hudiksvalls tingsrätt			
Hyses- och arrendenämnden i Malmö			
Hyses- och arrendenämnden i Sundsvall			
Hyses- och arrendenämnden i Umeå			
Hyses- och arrendenämnden i Västerås			
Högskolan Dalarna	x		x
Högskolan i Gävle	x		x
Högskolan i Halmstad			
Högskolan i Skövde	x		
Högskolan Kristianstad			
Högskolan Väst			
Högsta förvaltningsdomstolen	x	x	x
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	x	x	x
Inspektionen för socialförsäkringen	x	x	
Inspektionen för strategiska produkter	x		x
Inspektionen för vård och omsorg	x	x	x
Institutet för rymdfysik	x		x
Institutet för språk och folkminnen		x	
Kalmar tingsrätt			
Kammarkollegiet	x	x	
Kammarrätten i Göteborg			
Kammarrätten i Jönköping			
Kammarrätten i Stockholm	x		



2017-12-15

Dnr 2017/130-5

Myndighet	16 juni	26 sep.	29 nov.
Karlstads universitet		x	
Karolinska institutet	x		x
Kemikalieinspektionen	x	x	x
Kommerskollegium	x		
Konjunkturinstitutet			
Konkurrensverket		x	x
Konstfack	x		
Konstnärsnämnden	x	x	
Konsumentverket		x	
Kriminalvården	x	x	x
Kronofogdemyndigheten	x	x	x
Kungliga Biblioteket		x	x
Kungliga Musikhögskolan i Stockholm		x	
Kungliga Tekniska högskolan	x		
Kustbevakningen	x		x
Kärnkraftkommunernas samarbetsorgan			
Lantmäteriet	x	x	x
Linköpings universitet		x	x
Linnéuniversitetet			
Livruskammaren, Skoklosters slott och Hallwylska museet			
Livsmedelsverket	x	x	
Lokala säkerhetsnämnden vid Barsebäck		x	
Lotteriinspektionen	x	x	
Luftfartsverket		x	x
Lunds universitet	x	x	
Lycksele tingsrätt			
Läkemedelsverket	x	x	
Länsstyrelsen i Blekinge län	x		
Länsstyrelsen i Dalarnas län		x	x
Länsstyrelsen i Gotlands län		x	
Länsstyrelsen i Gävleborgs län			
Länsstyrelsen i Hallands län	x	x	
Länsstyrelsen i Jämtlands län			
Länsstyrelsen i Jönköpings län			
Länsstyrelsen i Kalmar län			
Länsstyrelsen i Kronobergs län	x		
Länsstyrelsen i Skåne län		x	
Länsstyrelsen i Stockholms län	x		
Länsstyrelsen i Södermanlands län			
Länsstyrelsen i Uppsala län	x		x
Länsstyrelsen i Värmlands län		x	
Länsstyrelsen i Västerbottens län	x	x	x
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	x	x	
Länsstyrelsen i Västmanlands län	x		x



2017-12-15

Dnr 2017/130-5

Myndighet	16 juni	26 sep.	29 nov.
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	x	x	x
Länsstyrelsen i Örebro län		x	x
Länsstyrelsen i Östergötlands län			
Malmö högskola	x		x
Medlingsinstitutet	x	x	
Migrationsverket	x	x	x
Myndigheten för delaktighet	x		
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd		x	
Myndigheten för press, radio och tv	x	x	
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	x	x	
Myndigheten för tillgängliga medier			
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor		x	
Myndigheten för vård- och omsorgsanalys		x	x
Myndigheten för yrkeshögskolan	x	x	
Naturhistoriska riksmuseet	x	x	
Naturvårdsverket	x	x	
Nordiska Afrikainstitutet	x	x	
Norrtälje tingsrätt		x	
Patent- och registreringsverket	x	x	
Pensionsmyndigheten	x	x	
Polarforskningssekretariatet	x		
Polismyndigheten		x	
Post- och telestyrelsen	x	x	x
Regionala etikprövningsnämnden i Göteborg			
Regionala etikprövningsnämnden i Stockholm			
Revisorsinspektionen	x	x	x
Riksantikvarieämbetet	x		
Riksarkivet	x		
Riksgäldskontoret	x	x	
Rymdstyrelsen	x	x	x
Rådet för europeiska socialfonden i Sverige	x	x	x
Rättshjälpsmyndigheten			
Rättsmedicinalverket	x		
Sametinget			
Sjunde AP-fonden			
Sjätte AP-fonden			
Sjöfartsverket	x	x	x
Skaraborgs tingsrätt			
Skatteverket	x	x	x
Skogsstyrelsen	x	x	
Skolforskningsinstitutet	x	x	
Socialstyrelsen	x	x	
Solna tingsrätt			
Specialpedagogiska skolmyndigheten	x	x	x
Statens beredning för medicinsk och social utvärdering	x		



2017-12-15

Dnr 2017/130-5

Myndighet	16 juni	26 sep.	29 nov.
Statens energimyndighet			
Statens fastighetsverk	x	x	x
Statens försvarshistoriska museer		x	
Statens haverikommission	x		
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	x		
Statens institutionsstyrelse	x		
Statens konstråd	x		
Statens kulturråd	x	x	
Statens maritima museer		x	
Statens museer för världskultur	x	x	x
Statens servicecenter		x	
Statens skolinspektion	x		
Statens skolverk		x	
Statens tjänstepensionsverk	x		
Statens veterinärmedicinska anstalt	x	x	
Statens väg- och transportforskningsinstitut	x	x	x
Statistiska centralbyrån		x	
Statskontoret	x	x	x
Stockholms konstnärliga högskola	x	x	
Stockholms tingsrätt	x	x	x
Stockholms universitet	x	x	
Strålsäkerhetsmyndigheten			
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll			
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete	x	x	
Sundsvalls tingsrätt	x		
Svenska institutet	x	x	x
Sveriges geologiska undersökning	x	x	x
Sveriges lantbruksuniversitet	x	x	
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut		x	x
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden			
Säkerhetspolisen	x	x	x
Södertälje tingsrätt			
Södertörns högskola	x		
Södertörns tingsrätt			
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	x	x	
Tillväxtanalys	x		
Tillväxtverket	x	x	x
Totalförsvarets forskningsinstitut	x	x	
Totalförsvarets rekryteringsmyndighet	x	x	
Trafikanalys	x	x	
Trafikverket	x		
Transportstyrelsen	x		
Tredje AP-fonden	x	x	
Tullverket	x	x	x



Myndighet	16 juni	26 sep.	29 nov.
Uddevalla tingsrätt			
Umeå tingsrätt			
Umeå universitet		x	
Universitets- och högskolerådet	x	x	
Universitetskanslersämbetet			
Upphandlingsmyndigheten	x	x	x
Uppsala universitet	x		
Valmyndigheten	x		
Verket för innovationssystem			
Vetenskapsrådet	x	x	x
Värmlands tingsrätt			
Västmanlands tingsrätt	x		
Åklagarmyndigheten	x		
Örebro tingsrätt		x	x
Örebro universitet	x	x	x
Överklagandenämnden för studiestöd	x		

### Den lilla gruppen med myndigheter som verkar nära byggsektorn eller gör stora inköp

Tabell 2 Nätverkets lilla grupp myndigheter och anmälda till möte 2017

Myndighet	19/10
Affärsverket svenska kraftnät	x
Arbetsförmedlingen	x
Boverket	x
Fortifikationsverket	
Försvarets radioanstalt	
Försvarets materielverk	x
Försäkringskassan	
Kriminalvården	x
Naturvårdsverket	
Polismyndigheten	x
Skatteverket	
Statens fastighetsverk	x
Trafikverket	x



## **Bilaga 2**

### **Att inrätta en visselblåsarfunktion – riktlinjer för myndigheter**



**STATSKONTORET**

**PM**

2017-12-15

20 (57)

Dnr 2017/130-5





## Innehåll

	<b>Promemorians innehåll</b>	<b>23</b>
<b>1</b>	<b>Förslag till riktlinjer för visselblåsarfunktioner vid statliga myndigheter</b>	<b>25</b>
1.1	Behöver myndigheten en visselblåsarfunktion?	25
1.2	Visselblåsning – av vem och om vad?	29
1.3	Hur ska visselblåsarfunktionen organiseras?	31
1.4	Råd till myndigheter som vill skapa en visselblåsarfunktion	36
<b>2</b>	<b>Rättslig fördjupning</b>	<b>41</b>
2.1	Inledning	41
2.2	Konstitutionella och allmänna förutsättningar	41
2.3	Arbetsrättsliga förutsättningar	45
2.4	Offentlighets- och sekretessfrågor	49
2.5	Visselblåsning och dataskydd	52
<b>3</b>	<b>Arbetets genomförande</b>	<b>55</b>
	<b>Referenser</b>	<b>57</b>



**STATSKONTORET**

**PM**

2017-12-15

22 (57)

Dnr 2017/130-5



## Promemorians innehåll

Promemorians första del innehåller en beskrivning av de förutsättningar för att inrätta en visselblåsarfunktion som gäller för närvarande. Här finns även anvisningar om hur myndigheter kan organisera en sådan funktion samt vilken dokumentation och information myndigheten bör ta fram. Texten är utformad som ett förslag till riktlinjer för visselblåsarfunktioner vid statliga myndigheter.

Som ett komplement till riktlinjerna kommer därefter en rättslig fördjupning. Den innehåller en analys av de regelverk som sätter ramarna för visselblåsarfunktioner i myndigheter. I den rättsliga fördjupningen berör vi även hur dataskyddsförordningen kan komma att påverka förutsättningarna för behandling av personuppgifter inom visselblåsarfunktioner. Dataskyddsförordningen träder i kraft den 25 maj 2018.

Avslutningsvis beskriver vi kort hur arbetet har genomförts.



**STATSKONTORET**

**PM**

2017-12-15

24 (57)

Dnr 2017/130-5

# 1 Förslag till riktlinjer för visseblåsarfunktioner vid statliga myndigheter

Visselblåsning innebär att slå larm om någon form av missförhållanden. Ordet visseblåsning kan användas på flera olika sätt och det finns ingen allmänt vedertagen definition. Med visseblåsarfunktion menar vi i denna promemoria någon form av särskild rapporteringskanal där anställda och andra med anknytning till myndigheten kan anmäla misstankar om korruption eller andra oegentligheter. Riktlinjerna vänder sig till statliga myndigheter som har eller överväger att inrätta en sådan visseblåsarfunktion.

## 1.1 Behöver myndigheten en visseblåsarfunktion?

För att kunna ta ställning till om en visseblåsarfunktion är en lämplig korruptionsförebyggande åtgärd är det viktigt att först känna till några centrala begrepp.

### Centrala begrepp

#### Visseblåsare

I dessa riktlinjer är en visseblåsare *en person som rapporterar om misstänkt korruption eller andra oegentligheter inom en myndighet och som har någon form av anknytning till myndigheten*. Visseblåsare kan därmed vara såväl anställda som leverantörer, kunder, uppdragstagare och andra som har en yrkesmässig relation till myndigheten.

#### Visseblåsarfunktion

Med visseblåsarfunktion menar vi *en särskild kanal eller rapporteringsväg som inrättats i syfte att underlätta för visseblåsare att rapportera om korruption eller andra oegentligheter*. I detta ingår både själva kommunikationskanalen och rutinerna för hur myndigheten ska hantera misstankar om oegentligheter.

En person som är rädd för att utsättas för olika former av repressalier är mindre villig att anmäla missförhållanden inom organisationen. Därför ingår i visseblåsarfunktionen oftast olika åtgärder för att försvåra att ta reda på vem som gjort en anmälan. Men en myndighet kan inte garantera en anmälare anonymitet.

#### Visseblåsning bör bara gälla anmälningar mot myndighetens verksamhet

Benämningen visseblåsarfunktion bör vara reserverad för anmälningar som gäller myndighetens egen verksamhet. Det innebär att exempelvis tillsynsmyndigheter som har en funktion för att ta emot anmälningar eller klagomål från allmänheten riktade mot andra myndigheter, företag eller enskilda faller utanför definitionen för en visseblåsarfunktion.

### **Korruption och andra oegentligheter**

Riktlinjerna utgår från att syftet med visselblåsarfunktionen är att få information om korruption och andra oegentligheter. Det finns inte någon entydig definition av vilka handlingar formuleringen ska omfatta. Följande definitioner används i olika sammanhang av regeringen och Ekonomistyrningsverket:

*Korruption* innebär enligt regeringen att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå en otillbörlig vinning för sig själv eller andra.<sup>12</sup>

*Oegentligheter* används bland annat av Ekonomistyrningsverket som ett samlingsbegrepp för olika oönskade beteenden. Här ingår både handlingar som är straffrättsligt reglerade, 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.<sup>13</sup>

*Allvarliga missförhållanden* är den formulering som används i lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Med allvarliga missförhållanden avses brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden. Enligt regeringen bör bland annat 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 kunna räknas som allvarliga missförhållanden.<sup>14</sup>

### **Enbart misstankar om allvarliga oegentligheter får databehandlas**

Myndigheten väljer själv vilka beteenden och handlingar som en visselblåsarfunktion ska vara inriktad mot. Men det finns vissa begränsningar för när det är tillåtet att databehandla personuppgifter inom en visselblåsarfunktion. Enligt Datainspektionen är detta bara tillåtet om syftet med databehandlingen är att upptäcka allvarliga oegentligheter. Vi återkommer till vad detta innebär i avsnitt 1.3.

### **En visselblåsarfunktion är ett komplement till andra åtgärder**

Arbetet för att förebygga och motverka korruption innefattar många möjliga åtgärder, där en visselblåsarfunktion kan vara en av åtgärderna. Andra åtgärder kan exempelvis handla om att se över interna regelverk och riktlinjer, organisationen och att arbeta med myndighetens kultur och värderingar. Vilka

---

<sup>12</sup> Skr. 2012/13:167, *Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption*.

<sup>13</sup> Ekonomistyrningsverket 2016:24, *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*.

<sup>14</sup> Prop. 2015/16:128, *Ätt särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*, s. 35–47.

åtgärder som är mest verkningsfulla måste myndigheten i fråga bedöma utifrån vilka risker för allvarliga oegentligheter som finns i myndighetens verksamhet. En sådan riskanalys bör alla myndigheter göra.<sup>15</sup>

Vi vet att risken för korruption och oegentligheter är högre i processer där myndigheten fattar beslut som påverkar den som beslutet rör ekonomiskt eller personligt. Risken kan även vara större i processer som kan ge möjlighet att direkt komma över pengar.<sup>16</sup>

### **Visselblåsarfunktionen ersätter inte de befintliga larmkanalerna**

En visselblåsarfunktion är ett komplement till de befintliga möjligheter som anställda och andra har att slå larm om allvarliga oegentligheter, både internt och externt. En viktig utgångspunkt är också att det alltid är frivilligt att använda sig av en visselblåsarfunktion.

### **Meddelarskyddet ger starkt skydd för uppgiftslämnaren**

Alla offentliganställda omfattas av det grundlagsfästa *meddelarskyddet*. 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 intern visselblåsarfunktion.

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 rätt att vara anonym.<sup>17</sup>

Den information myndigheten ger om sin visselblåsarfunktion måste vara utformad så att anställda inte kan uppfatta visselblåsarfunktionen som en inskränkning av deras rätt att ta kontakt med media. Det bör också framgå att meddelarskyddet inte gäller för uppgifter som lämnas till visselblåsarfunktionen.

### **Det finns redan flera kanaler för att slå larm internt**

Anställda kan också använda sig av de vanliga kanalerna inom myndigheten för att påtala missförhållanden, inklusive misstankar om oegentligheter. Beroende på vad frågan gäller kan en anställd vända sig till sin närmaste chef, internrevisionen, en arbetstagarorganisation eller någon funktion för HR-

---

<sup>15</sup> Statskontoret 2017, *En kultur mot korruption*.

<sup>16</sup> Ekonomistyrningsverket 2016:24, *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s. 21.

<sup>17</sup> Anonymitetsskyddet, som även gäller för dem som inte är offentligt anställda, är mycket starkt men har vissa undantag. Se vidare avsnitt 2.2.

frågor, rättsliga frågor eller säkerhet. Den som på detta sätt påtalar missförhållanden kan i vissa fall ha rätt till skadestånd om arbetsgivaren skulle vidta repressalier med anledning av kritiken eller anmälan.<sup>18</sup>

Enligt Datainspektionen får en visselblåsarfunktion som innebär databehandling av personuppgifter bara användas när det är sakligt motiverat att inte använda bolagets interna informations- och rapporteringskanaler.<sup>19</sup>

### **Visselblåsning är en viktig fråga för myndigheter**

Under de senaste åren har allt fler myndigheter inrättat visselblåsarfunktioner.<sup>20</sup> Behovet av en visselblåsarfunktion beror ytterst på myndighetens verksamhet. Men det finns flera allmänna skäl till varför myndigheten bör uppmuntra anställda att rapportera misstankar om korruption och andra oegentligheter.

### **Statsanställda arbetar på uppdrag av medborgarna**

Regeringsformens portalparagraf slår fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Denna överordnade princip innebär att varje statsanställd i sitt arbete ska ha som utgångspunkt att det är medborgarna som är uppdragsgivaren.<sup>21</sup>

Att slå larm, internt eller externt, om missförhållanden inom myndigheterna är i detta sammanhang något som ligger i rollen som anställd i staten.<sup>22</sup> Omständigheterna kring en misstanke om oegentligheter kan variera. Därför är det viktigt att medarbetare och andra erbjuds flera kompletterande vägar för att rapportera om sina misstankar.<sup>23</sup>

### **Det stärker förtroendet för myndigheten och den statliga förvaltningen**

Korruption har allvarliga skadeverkningar. Korruption minskar medborgarnas förtroende för samhällsinstitutionerna. Den hotar rättsstatens legitimitet och undergräver demokratin. Den skapar osunda affärsmetoder och skadar det ekonomiska livet genom att snedvrider konkurrensen.<sup>24</sup>

Blotta misstanken om att korruption och oegentligheter kan förekomma minskar förtroendet för enskilda myndigheter liksom för den statliga förvaltningen som helhet. Därför är det viktigt att alla myndigheter prioriterar arbetet att förebygga korruption.

---

<sup>18</sup> Enligt lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden och diskrimineringslagen (2008:567), när det gäller vissa trakasserier. Se vidare avsnitt 2.3.

<sup>19</sup> Datainspektionen 2010, *Ansvar för personuppgifter som hanteras i system för whistleblowing*, s. 11.

<sup>20</sup> Ekonomistyrningsverket 2017:65, *Tillämpningen av förordningen om intern styrning och kontroll*, s. 31.

<sup>21</sup> Värdegrundsdelegationen 2013, *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, s. 5.

<sup>22</sup> von Essen, U. 2014, *Arbete i offentlig förvaltning*, s. 67.

<sup>23</sup> Statskontoret 2017, *En kultur som motverkar korruption*, s. 20.

<sup>24</sup> *Ibid*, s. 4.



En visselblåsarfunktion kan bidra till att bryta en tystnadskultur inom en organisation. En visselblåsarfunktion kan även ha en symbolisk betydelse, som en signal om att myndighetens ledning tar korruptionsfrågor på allvar.

### **Verksamheten ska bedrivas effektivt och enligt gällande rätt**

Enligt myndighetsförordningen 3 § ska myndighetens ledning bland annat se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Om myndigheten ser risker för att den inte kommer att uppnå det kravet ska myndigheten vidta åtgärder. Detta inkluderar om det finns en risk för att verksamheten kan komma att utsättas för otillbörlig påverkan eller andra oegentligheter.<sup>25</sup>

Även budgetlagen (2011:203) anger att hög effektivitet och god hushållning ska eftersträvas i statens verksamhet. 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.<sup>26</sup>

### **Var kan man få mer information om korruptionsförebyggande arbete?**

Statskontoret har regeringens uppdrag att främja och samordna arbetet för en god förvaltningskultur i staten. Där ingår bland annat att arbeta mot korruption inom statliga myndigheter.

På Statskontorets webbplats [www.statskontoret.se/forvaltningskultur](http://www.statskontoret.se/forvaltningskultur) finns information om Statskontorets arbete, och där finns bland annat skriften *En kultur mot korruption* (2017).

Vid frågor om brottsförebyggande arbete i allmänhet eller vid misstankar om brott bör myndigheten alltid i första hand vända sig till polisen.

## **1.2 Visselblåsning – av vem och om vad?**

De första frågor en myndighet som vill inrätta en visselblåsarfunktion behöver ta ställning till är:

- Vem ska visselblåsarfunktionen vända sig till?
- Vilka typer av händelser och misstankar ska visselblåsarfunktionen hantera?

### **Vem ska visselblåsarfunktionen vända sig till?**

Myndighetens verksamhet avgör om det är lämpligt och finns behov av att ha en visselblåsarfunktion som är öppen för fler än de anställda.

---

<sup>25</sup> Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll och Ekonomistyrningsverkets allmänna råd till 3 §.

<sup>26</sup> Prop. 2015/16:128, *Ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*, s. 10.

Det finns förhöjd risk för korruption och oegentligheter i alla processer som innebär ekonomiska beslut eller andra beslut som kraftigt påverkar den som beslutet rör.<sup>27</sup> Om myndigheten exempelvis har många kontakter med externa uppdragstagare, fördelar bidrag till externa mottagare eller bedriver omfattande upphandling kan det därför vara lämpligt att ha en visselblåsarfunktion som är öppen även för myndighetens kunder, leverantörer eller uppdragstagare.

### **En eller flera visselblåsarfunktioner?**

Ett sätt att göra visselblåsning möjlig både från anställda och från kunder, leverantörer eller uppdragstagare 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 visselblåsarfunktion som bara är tillgänglig för de anställda med andra kanaler där personer utanför myndigheten kan göra anmälningar eller lämna synpunkter.

### **Var tydlig med vad visselblåsarfunktionen är till för**

Vi har redan redogjort för att det finns flera överlappande begrepp som beskriver vilka typer av misstankar som en visselblåsarfunktion är tänkt att fånga upp. Oavsett vilken definition myndigheten väljer att utgå från är det viktigt att syftet med visselblåsarfunktionen finns tydligt angivet liksom vilka handlingar och misstankar myndigheten vill ha information om.

Om anmälningarna ska databehandlas är det också nödvändigt att myndigheten tar hänsyn till reglerna för databehandling av personuppgifter.

### **Visselblåsarfunktionen kan bli en kanal för missnöje**

Erfarenheterna visar att en visselblåsarfunktion kan bli en kanal för allmänt missnöje på arbetsplatsen och ett sätt att ge uttryck för personkonflikter.<sup>28</sup> Visselblåsarfunktionen måste därför vara organiserad så att riskerna för kränkning av de anmälda personernas personliga integritet minimeras. 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 är viktigt att informera om vad som gäller för sekretessreglerade uppgifter**

I samband med informationen om hur visselblåsarfunktionen fungerar bör det även vara tydligt vilka sekretessregler som gäller för funktionen. För sekretessreglerade uppgifter gäller samma regler för en visselblåsarfunktion som för den övriga verksamheten.

---

<sup>27</sup> Ekonomistyrningsverket 2016:24, *Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter*, s. 21.

<sup>28</sup> Statskontoret 2016:30, *Visselblåsarfunktioner i staten*, s. 34.

Det är inte tillåtet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en externt administrerad visselblåsarfunktion. Om myndigheten själv administrerar hela visselblåsarfunktionen, så att uppgifterna aldrig lämnar myndigheten, kan det vara möjligt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till visselblåsarfunktionen. Men inte heller här finns det något undantag från de ordinarie sekretessbestämmelserna.<sup>29</sup>

### 1.3 Hur ska visselblåsarfunktionen organiseras?

När myndigheten ska ta ställning till hur en visselblåsarfunktion ska organiseras rent praktiskt är det flera aspekter som myndigheten bör väga in. Det handlar till exempel om att visselblåsarfunktionen måste uppfattas som trovärdig av de personer som den vänder sig till. Den lösning myndigheten väljer ska även vara kostnadseffektiv och anpassad utifrån verksamheten. Utöver det måste myndigheten också ta hänsyn till de regler som finns för databehandling av personuppgifter.

En visselblåsarfunktion består i grunden av tre organisatoriska delar:

- En kommunikationslösning.
- En mottagarfunktion som sorterar de anmälningar som kommer in.
- En utredningsfunktion för de anmälningar som gäller oegentligheter.

För alla tre delarna gäller att myndigheten själv kan administrera dem 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.

#### Funktionen kan vara internt administrerad

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 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.<sup>30</sup>

#### 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.

---

<sup>29</sup> Ibid, s. 91 och 98.

<sup>30</sup> Ibid, s. 33.

En helt intern lösning kan också vara att föredra i myndigheter där många anmälningar kan antas beröra sekretessreglerad verksamhet. Det kan minska risken för att anmälare av misstakt 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.

Vi har redan berört att 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 som även snabbt kan inleda en utredning av misstankarna.

Så få personer som möjligt bör hantera anmälningarna för att skydda anmälarens identitet och för att värna den personliga integriteten hos den som blir anmäld. Bland de myndigheter som har visselblåsarfunktioner ligger ansvaret för funktionen oftast hos myndighetens internrevision, chefsjuristen eller en annan jurist, säkerhetschefen eller hos personal eller HR-funktionen. Det förekommer även att det är en särskilt sammansatt grupp som får ta ställning till anmälningarna.

### **Det finns för- och nackdelar med att låta internrevisionen ta emot anmälningarna**

Internrevisionen ska ha ett 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.<sup>31</sup> Internrevisionens kan även använda anmälningarna genom visselblåsarfunktionen som ett underlag i sin bedömning av 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.<sup>32</sup>

En nackdel med involvera internrevisionen i hanteringen av anmälningar är att revisionen inte kommer att kunna granska just denna del av myndighetens verksamhet. Ett sätt att hantera detta 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.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Finansdepartementet och Sveriges kommuner och landsting 2009, *Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda*.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Riksrevisionen 2017:5, *Internrevisionen vid myndigheter – en funktion som behöver stärkas*.

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.<sup>34</sup>

### **Ett alternativ är att anlita en externt administrerad funktion**

Externa aktörer kan hjälpa till att hantera myndighetens visselblåsarfunktion, Exempel på sådana aktörer är advokatbyråer, revisionsbyråer och företag i säkerhetsbranschen. Det är vanligast att den externa aktören får sköta kommunikationslösningen och det initiala mottagandet av anmälningar.

Externt administrerade visselblåsarfunktioner har ofta möjlighet att erbjuda färdiga tekniska lösningar för att ta emot anmälningarna, vilket kan vara en fördel.<sup>35</sup> Detta kan särskilt vara en fördel för små myndigheter med begränsade möjligheter att själv 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 att tystnadsplikt ska gälla. Men ett sådant avtal innebär inte något straffrättsligt ansvar för den externa aktören om den skulle bryta tystnadsplikten.<sup>36</sup>

### **Reglerna för diarieföring och allmän handling**

Vilka regler som gäller för diarieföring och om anmälan ska ses som ett ärende skiljer sig åt beroende 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, i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och tryckfrihetsförordningen.

Anmälningar från *myndighetens egna medarbetare* till en internt administrerad visselblåsarfunktion bör betraktas som ett ärende hos myndigheten och diarieföras. Utgångspunkten är att anmälan ska ses som 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. Om anmälan innehåller information som gäller ett pågående ärende kan anmälan fogas till detta som en tilläggsanmälan.

---

<sup>34</sup> Internrevisionsförordningen (2006:1228) 10 §; Ekonomistyrningsverket 2014:1, *Statlig internrevision för myndighetsledningar*, s. 19 f.

<sup>35</sup> Statskontoret 2016:30, *Visselblåsarfunktioner i staten*, s. 101.

<sup>36</sup> *Ibid*, s. 91 och 97.

Anmälningar som lämnas till en externt administrerad visselblåsarfunktion ska ses som inkomna till myndigheten och därmed som allmänna handlingar. De kan alltså begäras ut med stöd av offentlighetsprincipen.

### **Bara uppgifter om allvarliga oegentligheter får databehandlas**

Enligt Datainspektionen är utgångspunkten att databehandling av personuppgifter inom en visselblåsarfunktion bara är tillåten om anmälningarna handlar om *allvarliga oegentligheter* och där misstankarna gäller *nyckelpersoner eller personer i ledande ställning*. Databehandling av personuppgifter är i praktiken en förutsättning för att inrätta en visselblåsarfunktion i alla större organisationer.

Enligt Datainspektionen är det bara misstankar som rör något av följande som ska ses som allvarliga oegentligheter:

- bokföring, intern bokföringskontroll och revision
- givande och tagande av mutor
- brottslighet inom bank- och finansväsen
- andra händelser och beteenden som rör myndighetens vitala intressen eller enskildas liv och hälsa, till exempel allvarliga miljöbrott, stora brister i säkerheten på arbetsplatsen och allvarliga former av diskriminering och trakasserier.<sup>37</sup>

Vad som ska anses vara nyckelpersoner eller personer i ledande ställning är inte helt tydligt. Men det handlar om en relativt snäv krets av personer i myndighetens ledning.

Det går dock inte att säga generellt hur allvarliga oegentligheter och personer i ledande ställning ska definieras avseende en enskild myndighet, utan det måste bedömas från fall till fall. Det kan till exempel påverkas av vilken slags verksamhet myndigheten bedriver, hur beslutsmandat är delegerat inom myndigheten eller vilka risker för korruption och oegentligheter som finns.<sup>38</sup>

### **Nya dataskyddsregler träder i kraft den 25 maj 2018**

Förutsättningarna för databehandling av personuppgifter kommer att ändras då dataskyddsförordningen och dataskyddslagen träder i kraft den 25 maj 2018. I avsnitt 2.5 berör vi hur förutsättningarna för behandling av personuppgifter inom visselblåsarfunktioner kan komma att påverkas av de nya reglerna. Hur den nya lagstiftningen kommer att se ut är dock inte klart ännu.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Datainspektionen 2010, *Ansvar för personuppgifter som hanteras i system för whistleblowing*, s. 11.

<sup>38</sup> Exemplet gäller Sidas visselblåsarfunktion, se Waltl, A. 2015, *Visselblåsningssystem i offentlig verksamhet – finns rättsliga förutsättningar för att uppnå konfidentialitet?*, s. 35 f.

<sup>39</sup> Jfr SOU 2017:39, *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*.

### **Information om databehandlingen**

När en anmälan registrerats inom visselblåsarfunktionen är den som ansvarar för funktionen skyldig att informera den som anmälan avser, om någon person finns namngiven.<sup>40</sup>

Under vissa förhållanden kan den som ansvarar för funktionen vänta med att informera den 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.

### **Anmälningar om oegentligheter ska utredas**

I alla steg av hanteringen inom visselblåsarfunktionen ska så få personer som möjligt hantera personuppgifter. Det är viktigt både för att skydda anmälarens identitet om denne vill vara anonym och för att värna den anmäldes integritet.

### **Anmälningarna måste utredas med hög integritet och tillräcklig kompetens**

För att anmälningarna genom en visselblåsarfunktion ska kunna leda till åtgärder är det viktigt att de utreds av en intern eller extern funktion som har hög integritet, lämplig kompetens och som får tillgång till de uppgifter som behövs för utredningen. En utredning bör inledas så snart som möjligt efter att en anmälan har tagits emot. Om anmälan blir liggande utan utredning kan det inverka negativt på förtroendet för visselblåsarfunktionen.

Om myndigheten gör utredningen internt bör det vara en särskilt utpekad person eller funktion som gör det, exempelvis den juridiska funktionen eller internrevisionen. Det bör stå vad utredningsfunktionen har för mandat i myndighetens interna styrdokument, exempelvis arbetsordningen och riktlinjerna för visselblåsarfunktionen. Utredningsfunktionen bör i största möjliga mån ha en självständig ställning inom myndigheten.

### **Misstankar om brott ska polisanmälas**

Ett syfte med myndighetens utredning är att få klarhet i om misstankarna i anmälan är så pass välgrundade att 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 börja ställa frågor till andra inom organisationen. Den som är osäker på vilka åtgärder man bör genomföra när någon är misstänkt för brott kan kontakta polisens nationella korruptionsgrupp.

---

<sup>40</sup> Datainspektionen 2010, *Ansvar för personuppgifter som hanteras i system för whistleblowing*, s. 9.

## **Hantera anmälningar som faller utanför syftet med visselblåsarfunktionen enligt gällande regelverk**

Det är troligt att det även kommer in anmälningar som faller utanför syftet med visselblåsarfunktionen eller som innehåller personuppgifter som funktionen inte får databehandla. Hur man ska göra med dessa anmälningar beror på vad anmälningarna gäller. Utgångspunkten är att myndigheten ska följa de förvaltningsrättsliga och andra regler som finns för hur den ska hantera upplysningar som kommer in.

Det gäller även databehandling av personuppgifter. Det ställningstagande från Datainspektionen som vi beskriver i stycket ovan gäller bara databehandling av personuppgifter inom visselblåsarfunktioner. 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 personal- eller HR-funktion eller motsvarande att hantera uppgifter som rör trakasserier, diskriminering eller tjänsteförseelser.

Om en anmälan gäller en annan myndighet ska ärendet överlämnas till den myndigheten, i enlighet med förvaltningslagen.

### **1.4 Råd till myndigheter som vill skapa en visselblåsarfunktion**

I detta avsnitt ger vi praktiska råd om vad myndigheten kan göra för att göra det enkelt att anmäla misstankar om korruption och andra oegentligheter. Vi skriver också om vilken information man bör ge och vad myndighetens riktlinjer för visselblåsarfunktionen bör innehålla.

#### **Gör det enkelt och tryggt att anmäla**

Syftet med visselblåsarfunktionen är att upptäcka allvarliga oegentligheter. Det förutsätter att det ska vara låg tröskel för att göra en anmälan. Att skapa trygga och förtroendeingivande kanaler för visselblåsning är ett centralt moment för att få anställda att våga berätta om sina misstankar om att det förekommer oegentligheter på myndigheten.<sup>41</sup>

#### **Det går inte att garantera att anmälaren får vara anonym**

Oavsett om myndigheten väljer att anlita en extern part för att administrera visselblåsarfunktionen eller om myndigheten gör det själv finns det inga juridiska möjligheter att garantera ett skydd för vare sig anmälarens identitet eller den anmäldes identitet. Detta är en avgörande skillnad jämfört med det skydd mot efterforskning och repressalier som meddelarskyddet ger den som lämnar uppgifter för publicering i media.

---

<sup>41</sup> Statskontoret 2016:30, *Visselblåsarfunktioner i staten*, s. 101.



### **Åtgärder för att göra det svårare att försöka ta reda på vem som anmälde**

Det går inte att garantera att en anmälare får fortsätta vara anonym. Men trots det ska en anmälare som vill vara anonym kunna känna förtroende för att det kommer att vara svårt att spåra vem som gjort anmälan.

### **Använd tekniska lösningar**

Det finns tekniska lösningar som gör det svårt att spåra varifrån en anmälan 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.

### **Erbjud alternativa rapporteringsvägar**

En lösning passar sällan alla inom och utom myndigheten som skulle kunna vilja anmäla. Ett sätt att underlätta är därför att erbjuda flera möjliga rapporteringsvägar. Några exempel är:

- Det förekommer att myndigheter uppmanar anmälare att använda sig av e-postkonton som inte kan kopplas till deras identitet.
- Fysiska brevlådor där det går att lämna anmälningar på papper.
- Vissa externa aktörer erbjuder telefontjänster, dit en anmälare kan ringa för att berätta om misstänkta oegentligheter.

### **Så få som möjligt bör delta i hanteringen av anmälningarna**

Vi har redan tidigare berört att det också är viktigt att bara ett fåtal personer får hantera anmälningarna, även om det i sig inte innebär ett identitetsskydd.

En visselblåsare ska veta vad som kommer att hända med anmälan och vem som kommer att hantera den. Det ökar visselblåsarens känsla av trygghet och ökar visselblåsarfunktionens trovärdighet. Det är därför viktigt att ge tydlig och utförlig information och att rutinerna för visselblåsarfunktionen finns fastslagna i interna riktlinjer.

### **Transparens och rätt information är en förutsättning för att lyckas**

Vi har redan påpekat hur viktigt det är att myndigheten tydligt informerar om visselblåsarfunktionen. Dels finns det lagkrav på att myndigheten ska lämna viss information. Dels handlar om att vara transparent med hur visselblåsarfunktionen fungerar så att anmälare ska känna sig trygga med att rapportera sina misstankar.

Under rubrikerna nedan finns samlat de punkter som bör finnas med i den information myndigheten ger i anslutning till visselblåsarfunktionen.

**Syftet med visselblåsarfunktionen**

- Vad syftet med visselblåsarfunktionen är och vilka typer av misstankar det är man vill ha upplysningar om.
- Vem visselblåsarfunktionen vänder sig till.

**Information om att det finns flera sätt att slå larm**

- Att visselblåsarfunktionen är ett komplement till andra kanaler inom myndigheten för att påtala missförhållanden, och vilka andra personer eller funktioner en anställd som vill peka på missförhållanden kan vända sig till. Det kan till exempel vara närmaste chef, en juridisk funktion, internrevisionen eller en HR- eller personalfunktion.
- Att man som anställd i en myndighet alltid kan använda sig av meddelarfriheten för att slå larm externt. Visselblåsarfunktionen är ingen ersättning för meddelarfriheten.

**Information om hur det går till att göra en anmälan och vad det innebär**

- Att det är frivilligt att använda sig av visselblåsarfunktionen.
- Att den anställde kan göra en anmälan på olika sätt, till exempel genom att använda sig av en anonym e-postadress eller via vanliga brev eller andra meddelanden.
- Att en anmälan kan komma att bli allmän handling och att den därför kan komma att lämnas ut i enlighet med offentlighetsprincipen.
- Att det inte går att garantera att den som anmäler fortsätter vara anonym, men att myndigheten har genomfört åtgärder för att göra det svårt att efterforska vem anmälaren är. Det kan till exempel vara att anmälningssystemet använder webbformulär eller kryptering, och att bara en några få personer har tillgång till informationen i visselblåsarsystemet.
- Att en anmälare i vissa fall kan omfattas av *lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden* eller av *diskrimineringslagen*.
- Att en anmälan bör innehålla så utförlig information om den misstänkta händelsen som möjligt, så att det faktiskt ska gå att utreda misstankarna. Det bör gå att skicka med eventuell dokumentation.
- Att den som anmäler alltid ska göra det i god tro och inte får lämna ogrundade anklagelser eller anmäla för att uppnå egen vinning av något slag.

- Att information som lämnas till visselblåsarfunktionen inte omfattas av några särskilda sekretessbestämmelser eller tystnadsplikter, utan att det är de vanliga sekretessreglerna för verksamheten som gäller.

#### **Information om vad som händer efter en anmälan**

- Vilka funktioner inom och utom myndigheten som hanterar de anmälningar som kommer in via visselblåsarfunktionen.
- Hur rutinerna för att gallra och utreda anmälningar ser ut.
- Vad som händer med information som faller utanför syftet med visselblåsarfunktionen.
- Vad som händer med de anmälningar som gäller korruption och andra oegentligheter.

#### **Information om behandlingen av personuppgifter**

Den som behandlar personuppgifter inom en visselblåsarfunktion måste informera om vilka uppgifter som kan komma att behandlas och hur det går till.<sup>42</sup>

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 gratis ge information till den som skriftligen begär att få reda på om det finns uppgifter registrerade om honom/henne.
- Att den personuppgiftsansvarige är skyldig att på begäran av den registrerade rätta uppgifter som är felaktiga, ofullständiga eller missvisande.

#### **Ta fram interna riktlinjer så att alla vet vad som gäller**

Myndigheten bör fatta beslut om interna riktlinjer för visselblåsarverksamheten. Det är viktigt för verksamhetens transparens och rättssäkerhet och så att både anmälare och anmälda ska kunna förutse vad som händer. Men det kan även bidra till att ge funktionen legitimitet: om de anställda ser att det finns tydliga rutiner och att funktionen är oberoende och har integritet kan det öka benägenheten att anmäla. Dessa riktlinjer sammanfaller delvis med den

---

<sup>42</sup> Personuppgiftslagen (1998:204) 23–28 §§. Från och med den 25 maj 2018 kommer personuppgiftslagen att ersättas av dataskyddslagen.

information som myndigheten ska lämna om visselblåsarfunktionen (se avsnittet ovan).

Av myndighetens riktlinjer för visselblåsning bör följande framgå:

#### **Syfte och inriktning för visselblåsarfunktionen**

- Syftet med visselblåsarfunktionen och vilka typer av misstankar den omfattar. Var konkret. Att bara hänvisa till att syftet är att bekämpa korruption är för allmänt.<sup>43</sup>
- Vem visselblåsarfunktionen vänder sig till.
- Att det är frivilligt att använda sig av visselblåsarfunktionen.
- Att visselblåsarfunktionen är ett komplement till att anmäla missförhållanden via de ordinarie kanalerna inom myndigheten.
- Att en medarbetare alltid kan använda sin grundlagsskyddade meddelarfrihet.

#### **Hur en anmälan ska vara utformad**

- Vad en anmälan bör innehålla för att kunna utredas.
- Att den som anmäler alltid ska göra det i god tro, inte får lämna ogrundade anklagelser eller anmäla för att uppnå egen vinning av något slag.

#### **Rutiner för hur anmälningar ska hanteras**

- Vilka funktioner inom och utom myndigheten som hanterar anmälningar via visselblåsarfunktionen.
- Hur rutinerna för hantering och utredning av anmälningar ser ut.
- Vad som händer med information som faller utanför syftet med visselblåsarfunktionen.
- Vad som händer med de anmälningar som gäller korruption och andra oegentligheter.
- Hur anmälda som registrerats inom visselblåsarfunktionen ska underrättas.

#### **Instruktioner om dokumentation och återrapportering**

- Hur visselblåsarfunktionens verksamhet ska dokumenteras.
- Att information om behandling av personuppgifter ska lämnas i enlighet med gällande regelverk.
- Hur återrapportering av resultaten av visselblåsarfunktionens verksamhet ska ske.

---

<sup>43</sup> Statskontoret 2016:30, *Visselblåsarfunktioner i staten*, s. 124 f.

## 2 Rättslig fördjupning

### 2.1 Inledning

Syftet med denna text är att den ska utgöra bakgrund och rättslig vägledning för det förslag till riktlinjer som presenteras i avsnitt 1. Statskontorets uppdrag har varit att arbeta fram riktlinjer inom ramen för gällande rätt. Av det skälet lägger vi inte fram några förslag till författningsändringar.

Statskontoret har i rapporten *Visselblåsarfunktioner i staten* redogjort för vissa rättsliga förutsättningar för gemensamma visselblåsarfunktioner i staten.<sup>44</sup> Delar av den analysen är relevant även för vårt uppdrag, som förutsätter att varje myndighet driver sin egen visselblåsarfunktion. De rättsområden som enligt Statskontorets bedömning främst aktualiseras är desamma som i 2016 års rapport: de konstitutionella förutsättningarna, skyddet för arbetstagare som slår larm, offentlighet och sekretess, samt personuppgifts- och dataskyddsfrågor och konsekvenser för den personliga integriteten. Beträffande skyddet för arbetstagare som slår larm samt på dataskyddsområdet har det sedan 2016 tillkommit nya regelverk som behöver tas i beaktande.

Oaktat behovet av att förtydliga de rättsliga förutsättningarna för att avslöja korruption och andra oegentligheter i statliga myndigheter, vill Statskontoret framhålla att visselblåsarfunktioner inte kan ersätta det grundlagsreglerade meddelarskyddet och inte heller garantera en anmälare anonymitet.<sup>45</sup>

### 2.2 Konstitutionella och allmänna förutsättningar

Regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) innehåller bestämmelser om yttrande- och informationsfrihet, handlingsoffentlighet och meddelarskydd som är relevanta för skyddet av visselblåsare. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) innehåller även den bestämmelser som kan behöva beaktas i sammanhanget. Konventionen utgör svensk lag och dessutom finns ett förbud i regeringsformen mot att meddela lag eller annan föreskrift i strid med konventionen (2 kap 19 § RF).

Yttrande- och informationsfriheterna är skyddade i grundlag och i Europakonventionen. Meddelarfriheten i tryckfrihetsförordningen ger ett mycket starkt skydd för personer som vill larma till media om missförhållanden vid

---

<sup>44</sup> Statskontoret 2016:30, *Visselblåsarfunktioner i staten*, bilaga 2.

<sup>45</sup> Se vidare nedan avsnitt 2.2 om meddelarskyddet och 2.4 om handlingsoffentlighet och anonymitet.

myndigheter och är i dagsläget enda sättet för en visselblåsare att försäkra sig om anonymitet.

Vid inrättandet av en visselblåsarfunktion är det viktigt att ha grundlagsskyddet i åtanke. Det är inte tillåtet att försöka hindra någon från att avslöja missförhållanden utom när det finns stöd i lag för detta, exempelvis på grund av sekretesskydd. En visselblåsarfunktion får heller inte utformas så att den förefaller inskränka meddelarskyddet.

### **Regeringsformen**

Enligt 2 kap 1 § 1 p RF har var och en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar åsikter och känslor. Yttrandefriheten gäller i förhållande till ”det allmänna”, vilket innebär att statsanställda omfattas av grundlagsskyddad yttrandefrihet i förhållande till sin arbetsgivare. Begränsningar kan dock följa av lag (2 kap 20 § RF).

Yttrandefriheten befriar inte en arbetstagare från att lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv oavsett vilken uppfattning vederbörande kan ha om dessa. Om arbetsgivarens direktiv utan lagstöd innebär en inskränkning i arbetstagarens yttrandefrihet ska det dock inte följas.<sup>46</sup> Av praxis hos Riksdagens ombudsmän (JO) och Arbetsdomstolen framgår att en arbetstagares möjlighet att yttra sig kan begränsas av arbetsrättsliga regler utan att detta innebär en begränsning av yttrandefriheten i RF:s mening.<sup>47</sup>

### **Myndigheterna lyder under regeringen**

Statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen (12 kap 1 § RF). Regeringen har meddelat allmänna föreskrifter om hur förvaltningsmyndigheter ska styras och organiseras i bland annat myndighetsförordningen (2007:515), internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. I myndighetsinstruktioner och regleringsbrev kan regeringen ge närmare föreskrifter för hur en myndighets arbete ska bedrivas.

### **Meddelarskyddet i TF och YGL**

I svensk rätt har arbetstagare som slår larm till media ett mycket starkt skydd genom det s.k. meddelarskyddet i TF och YGL. Kortfattat omfattar skyddet i TF uppgifter som lämnas till tryckta skrifter och skyddet i YGL omfattar sådana uppgifter i radio- och TV-program, databaser, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Även om myndigheter inrättar interna eller externt administrerade visselblåsarfunktioner, kommer meddelarskyddet att ge det mest effektiva skyddet för arbetstagare som vill rapportera misstankar om exempelvis korruption eller andra oegentligheter.

---

<sup>46</sup> Se vidare nedan avsnitt 2.3 om arbetsrättsliga bestämmelser.

<sup>47</sup> Larsson, P. 2015, *Skyddet för visselblåsare i arbetslivet – en konstitutionell och arbetsrättslig studie*, s. 91, med hänvisningar till praxis.

### **Meddelarskyddet består av flera delar**

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

*Meddelarfriheten* innebär att det står var och en fritt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i tryckt skrift eller i något medium som omfattas av YGL utan att riskera åtal, straff eller skadeståndsskyldighet utom i de fall som anges i TF eller YGL. Syftet med meddelarfriheten är att skapa möjligheter till publicering av uppgifter om den offentliga sektorn och därigenom ökad insyn i offentlig verksamhet. Den innebär dock inte i sig något särskilt skydd för offentligt anställda.

*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 (3 kap 4 § andra stycket TF och 2 kap 4 § tredje stycket YGL). Med repressalier avses alla åtgärder som medför negativa konsekvenser för den enskilde, såsom uppsägning, avskedande, disciplinpåföljd eller mindre ingripande åtgärder som tillsägelser. Varje form av kritik och åtgärder mot en arbetstagare för att denne har haft kontakt med massmedia omfattas i princip. Repressalieförbudet är straffsanktionerat såtillvida att den som vidtar åtgärder i form av avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller liknande åtgärder kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år (3 kap 5 § tredje stycket TF och 2 kap 5 § tredje stycket YGL). JO och Justitiekanslern (JK) har en omfattande praxis på området.

*Anonymitetsskyddet* innebär en rätt för meddelare med flera 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 (3 kap 1 och 3 §§ TF och 2 kap 1 och 3 §§ YGL).

*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 i syfte att få fram vem som har lämnat eller offentliggjort en uppgift. Överträdelser av efterforskningsförbudet kan straffas med böter eller fängelse i högst ett år (3 kap 5 § andra stycket TF och 2 kap 5 § andra stycket YGL).

*Anskaffarfriheten* innebär att var och en har rätt att anskaffa uppgifter för publicering i ett medium som omfattas av TF eller YGL (1 kap 1 § fjärde stycket TF och 1 kap 2 § YGL). Men en anskaffare kan straffas om anskaffandet innebär grövre brott mot rikets säkerhet (sådana brott är straffbara även

för meddelare). Vanlig lag (inte TF eller YGL) tillämpas på själva anskaffandet, vilket innebär att det är straffbart att anskaffa uppgifter genom exempelvis stöld eller dataintrång.

### **Meddelarfriheten är inskränkt i undantagsfall**

Meddelarfriheten i TF och YGL är inte absolut utan är inskränkt i vissa undantagsfall. Det gäller vissa grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av hemlig handling och tillhandahållande av en sådan handling i strid med myndighets förbehåll samt uppsåtligt åsidosättande av så kallade meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter. Den ansvarsbestämmelse som aktualiseras i sådana fall är brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap 3 § brottsbalken.<sup>48</sup>

### **Europakonventionen och anslutande regelverk**

Europakonventionen utgör svensk lag och svensk lag får inte heller meddelas i strid med konventionen (2 kap 19 § RF). Eftersom konventionen är svensk lag är även Europadomstolens praxis gällande rätt i Sverige.

### **Europadomstolens praxis**

Artikel 10 i konventionen reglerar yttrandefriheten och är den bestämmelse som aktualiseras i visseblåsarsammanhang. I Europadomstolens praxis har de sex så kallade Guja-principerna blivit vägledande för hur visseblåsfall ska bedömas.<sup>49</sup>

Den första utgår från en *lojalitetsplikt för arbetstagaren* och är formulerad så att avslöjanden om missförhållanden i första hand ska göras internt. Endast om detta är ”uppenbart ogörligt” får informationen, som en sista utväg, avslöjas till allmänheten. Detta bygger på att de interna kanaler som står till buds är effektiva. Den nya svenska visseblåsarlagen ligger i linje med denna praxis, även om den svenska lagen innehåller fler undantag för externa larm.<sup>50</sup>

Den andra principen innebär att den avslöjade *informationens allmänintresse* väger tungt vid bedömningen av om det är motiverat att begränsa yttrandefriheten. Om allmänintresset är starkt, är utrymmet för att begränsa yttrandefriheten snävt.

Den tredje principen innebär att vissa krav ställs på visseblåsaren att den avslöjade *information ska vara korrekt*. Ärekränkande anklagelser, som det kan tänkas vara fråga om vid visseblåsning, får begränsas i lag om de är grundlösa eller framförs i ond tro. Så gott det går ska visseblåsaren dessutom säkerställa att informationen är korrekt och tillförlitlig.

---

<sup>48</sup> Se vidare avsnitt 2.4 om offentlighet och sekretess.

<sup>49</sup> Efter domen i Guja mot Moldavien (2008-02-12).

<sup>50</sup> Lagen (2016:749) om ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Se vidare avsnitt 2.3.



Enligt den fjärde principen ska *allmänintresset i uppgifterna* som framförs vägas mot den eventuella skada som kan drabba arbetsgivaren. I allmänhet synes allmänintresset väga tyngst.

Den femte principen innebär ett krav på att visselblåsaren har *ideella motiv för sitt handlande*. Om visselblåsarens egentliga motiv är hämnd, önskan om karriärfördelar eller hopp om att tjäna pengar på sitt avslöjande, kan det enligt Europadomstolen vara rimligt att inte skydda vederbörande. Det här kravet på altruistiska motiv har varit föremål för en del kritik.

Den sjätte och sista principen handlar om *vilken typ av sanktion* en visselblåsare utsatts för. Allvarliga sanktioner såsom avsked, degradering, omplacering med mera kan ha en avkylande effekt på yttrandefriheten som enligt Europadomstolen inte är önskvärd.

Det bör understrykas att dessa principer inte påverkar meddelarskyddet. Den som lämnar uppgifter för publicering i medier som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagarna omfattas alltså inte av de nu nämnda begränsningarna.

### **Europarådets civilrättsliga konvention**

Förutom skyddet enligt Europakonventionen och Europadomstolens rättspraxis finns två andra Europarådskonventioner som innehåller bestämmelser om skydd för visselblåsare och som Sverige har anslutit sig till. I sammanhanget är Europarådets civilrättsliga konvention om korruption mest relevant. Dess artikel 9 föreskriver att konventionsstaterna ska tillse att arbetstagare har ett lämpligt skydd mot oberättigade påföljder om de haft skälig anledning att misstänka korruption hos sin arbetsgivare och i god tro anmält detta till ansvarig person eller myndighet.

### **Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare**

Vidare har Europarådet antagit en rekommendation om skydd för visselblåsare. Rekommendationen, som inte är bindande, utgår från att det ska finnas skydd för visselblåsare mot en lång rad tänkbara repressiva åtgärder från arbetsgivare. Förutom ingripande åtgärder som avskedande, omplacering och liknande, anger rekommendationen att visselblåsare ska skyddas från trakasserier och andra typer av bestraffande behandlingar. Rekommendationen har haft betydelse vid utarbetandet av lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (se vidare nästa avsnitt).

## **2.3 Arbetsrättsliga förutsättningar**

Arbetsrätten omfattar regler om anställningsskydd och arbetsförhållanden samt rättigheter och skyldigheter i arbetslivet. De arbetsrättsliga reglerna omfattar anställda och i vissa fall inhyrda personer vid myndigheter. Däremot omfattas inte andra kategorier av tänkbara visselblåsare såsom leverantörer och kunder.

För den som är statsanställd är det i allmänhet tillåtet att påtala missförhållanden i verksamheten utan att drabbas av repressalier. Denna rätt medför emellertid inte någon rätt för den anställda att åsidosätta vad som gäller för arbetsuppgiften.

Den nya lagen om ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden ger anställda som larmar ett visst skydd mot repressalier från arbetsgivaren.

### **Lojalitetsplikt och kritikrätt**

Statsanställda har, liksom andra offentliganställda och privatanställda, en lojalitetsplikt gentemot sin arbetsgivare, som emellertid är mindre omfattande för statsanställda. Statsanställda har även en skyldighet att handla i enlighet med rättsordningens krav, som skulle kunna tänkas komma i konflikt med den direkta arbetsgivarrelationen. Statstjänstemän agerar i allmänhet under eget ansvar och har en skyldighet att inte efterkomma lagstridiga anvisningar eller beslut. Detta följer av legalitetsprincipen i regeringsformen (1 kap 1 § 3 st RF) och allmänna principer om god förvaltning. Det framgår även av den statliga värdegrunden.<sup>51</sup>

### **Den externa kritikrätten**

Gränserna för den externa kritikrätten kan aktualiseras i fall då en statstjänsteman väljer att kritisera sin myndighet offentligt, oavsett om kritiken gäller korruption eller andra oegentligheter eller något annat. Beträffande denna externa kritikrätt, finns det en tydlig rättspraxis hos såväl Arbetsdomstolen som JO och JK.

Arbetsdomstolen har sammanfattat rättsläget som att en myndighet som regel inte kan ingripa mot en anställd för att denne, genom att utnyttja sina grundlagsfästa fri- och rättigheter, förorsakat störningar i verksamheten eller skadat myndighetens anseende och allmänhetens förtroende för myndigheten. Bedömningen kan dock vara en annan om det är fråga om en arbetstagare med en utpräglad förtroendeställning och direkt ansvar för myndighetens beslut eller i andra ytterlighetssituationer. Det finns även ett utrymme för att vidta åtgärder med anledning av allvarliga samarbetssvårigheter, även om dessa ytterst i viss mån kan ha sin grund i att en arbetstagare utnyttjat sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. Givetvis bör en myndighet också kunna ingripa mot en anställd som inte utför sina arbetsuppgifter på ett riktigt sätt.<sup>52</sup>

### **Anställdas interna kritikrätt**

Den interna kritikrätten är kanske ännu viktigare när det gäller att komma till rätta med missförhållanden i verksamheten. I vissa typer av verksamheter har kritikrätten utvecklats till en skyldighet att anmäla missförhållanden,

---

<sup>51</sup> Värdegrundsdelegationen 2013, *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*.

<sup>52</sup> AD 2003 nr 51.

exempelvis enligt patientsäkerhetslagens (2010:659) ”lex Maria” och socialtjänstlagens (2001:453) ”lex Sarah”.

I verksamheter där sådana uttryckliga skyldigheter saknas gäller ändå att offentliganställda har en vidsträckt rätt att kritisera arbetsgivarens handlande, bland annat därför att det är en förutsättning för goda arbetsförhållanden och goda arbetsresultat.<sup>53</sup>

### **Myndighetsanmälan**

För en anställd vid en myndighet som misstänker korruption eller andra oegentligheter kan det framstå som rimligt att uppmärksamma en relevant tillsynsmyndighet på missförhållandena. Det finns emellertid inte någon särskild nationell reglering avseende skyddet för anställda som anmäler sin arbetsgivare för oegentligheter och missförhållanden till en tillsynsmyndighet.

### **Skydd mot repressalier och uppsägning**

#### **Skydd mot osaklig uppsägning**

Lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) innehåller ett allmänt skydd mot osaklig uppsägning eller ogrundat avskedande från anställningen (7 och 18 §§ LAS).

#### **Diskrimineringslagens förbud mot repressalier med mera**

Diskrimineringslagen (2008:567) förbjuder både diskriminerande trakasserier (uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunden) och sexuella trakasserier (uppträdanden av sexuell natur som kränker någons värdighet) i arbetslivet (1 kap. 4 §).

Diskrimineringslagen innehåller även ett förbud mot repressalier. Enligt detta får en arbetsgivare inte utsätta en arbetstagare för repressalier bland annat på grund av att denne anmält eller påtalat att arbetsgivaren handlat i strid med diskrimineringslagen eller medverkat i en utredning enligt lagen.

En arbetsgivare är skyldig att utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserier. I förekommande fall ska arbetsgivaren även vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra trakasserier i framtiden (2 kap. 3 §).

#### **Ny lag om skydd mot repressalier**

Sedan 1 januari 2017 gäller lagen om ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Lagen ger arbetstagare rätt till skadestånd om de utsätts för repressalier i strid med lagen. Även inhyrda arbetstagare omfattas i förhållande till den arbetsgivare som de är inhyrda av. Den närmare innebörden av bestämmelserna i lagen kommer inte

---

<sup>53</sup> AD 1982 nr 110.

att bli tydliga förrän de blivit föremål för prövning i Arbetsdomstolen och annan rättspraxis.

Lagen skyddar den anställda som larmat om *allvarliga missförhållanden* i arbetsgivarens verksamhet, vilket enligt förarbetena är ett relativt högt ställt krav. Det kan exempelvis röra sig om brott med fängelse i straffskalan eller ”därmed jämförliga missförhållanden”, såsom brott mot grundläggande fri- och rättigheter, underlåtenhet att följa gällande föreskrifter, risk för liv, säkerhet eller hälsa samt en del annat. Det kan vara svårt för en enskild anställd att veta om ett missförhållande är tillräckligt allvarligt för att lagens skydd ska gälla vid ett larm.

Huvudregeln är att den som larmar i första hand ska göra det internt eller till en arbetstagarorganisation. För externa larm krävs normalt ”befogad anledning”, vilket innebär att arbetsgivaren inte vidtagit skäligen åtgärder inom rimlig tid och i skälig omfattning informerat den anställda som larmat om detta. Även kravet på befogad anledning kan innebära svårigheter för en anställd att avgöra vilka åtgärder som ryms inom lagens skydd. Det är ingen skillnad på att larma till en extern myndighet, exempelvis till en tillsynsmyndighet, och att larma till andra, såsom folkvalda personer, politiska partier, miljöorganisationer, andra ideella sammanslutningar eller enskilda opinionsbildare.

I vissa fall är det emellertid enligt lagen befogat att larma externt utan ett föregående larm inom organisationen. Det kan exempelvis vara fallet om det föreligger akut fara för liv, hälsa eller säkerhet, om de aktuella missförhållandena är mycket allvarliga eller om arbetstagaren har särskild anledning att misstänka att han eller hon skulle drabbas av repressalier vid ett internt larm. Det kan också gälla om den person eller funktion som är ansvarig för att ta emot ett internt larm är den som själv är ansvarig för missförhållandet. Ytterligare ett fall då det kan vara befogat med direkta externa larm är om det finns risk för att bevis förstörs om arbetstagaren slår larm internt.<sup>54</sup>

En anställd som gör sig skyldig till brott genom att larma, exempelvis genom att bryta mot en lagstadgad tystnadsplikt, omfattas dock inte av repressalieförbudet (8 §).

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.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Prop. 2015/16:128, *Ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*, s. 69 f.

<sup>55</sup> Visselblåsarutredningen föreslog ett sekretessskydd, jfr SOU 2014:31, *Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*, s. 332 ff.

## 2.4 Offentlighets- och sekretessfrågor

Det finns inga allmänna sekretessregler som kan skydda visseblåsares anonymitet. De enda undantagen är hälso- och sjukvård, socialtjänst och Finansinspektionens tillsynsområde. Därutöver riskerar den som röjer sekretessbelagt material i en anmälan till en visseblåsarfunktion att göra sig skyldig till brott. Anmälaren skyddas inte heller av repressalieförbudet i visseblåsarlagen.

Offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen har en mycket stark ställning i svensk rätt vilket gör att visseblåsarfunktioner i statliga myndigheter är subsidiära till meddelarfriheten. Anmälningar som inkommer till en visseblåsarfunktion utgör därför allmänna handlingar oavsett om funktionen är organiserad internt på myndigheten eller överlåtits till en extern aktör. Anlitandet av en extern funktion kan försvåra sökandet efter en visseblåsares identitet men garanterar alltså varken anonymitet åt den som anmäler ett missförhållande eller åt den som blir anmäld.

Vidare är bestämmelserna om diarietföring samt bevarande och utlämnande av allmänna handlingar även överordnade bestämmelserna om databehandling av personuppgifter i personuppgiftslagen (1998:204), PUL.

### Handlingsoffentlighet och anonymitetsskydd

#### Bestämmelser om allmänna handlingar i TF

Enligt 2 kap 1 § TF har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Med handling avses en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan uppfattas endast med tekniska hjälpmedel (2 kap 3 § TF). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och dessutom är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten (6–7 §§). En handling anses inkommen till en myndighet när den har anlänt dit eller kommit behörig befattningshavare till handa (6 §).

Det händer att handlingar förvaras hos ett privat subjekt (oftast företag) som anlitas av en myndighet. Frågan om sådana handlingar ska betraktas som allmänna eller inte har behandlats i rättspraxis, särskilt beträffande tjänsteställningsärenden. Det avgörande för om handlingar som förvaras hos ett privat företag i en myndighets ställe är om handlingarna mottagits i myndighetens ställe och varit tillgängliga för myndigheten. I sådana fall saknar det betydelse var handlingarna rent fysiskt förvaras.<sup>56</sup>

#### Bestämmelser om diarietföring och allmänna handlingar i OSL

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns bestämmelser om myndigheternas skyldighet att diarietföra, bevara och lämna ut uppgifter i

---

<sup>56</sup> RÅ 1989 ref 29 och RÅ 1996 ref 25 (plenimål).

allmänna handlingar. Bestämmelserna i OSL är i detta avseende överordnade PUL, vilket framgår av 2 och 8 §§ PUL.

Avgörande för om ett ärende inleds är myndighetens beslut om att inleda en handläggning. Detta beslut är formlöst men innebär en åtgärd. En anmälan från en enskild medarbetare måste hanteras och ska därmed bli föremål för något slags beslut. Alla anmälningar till en myndighets interna visselblåsarfunktion måste således registreras (diarieföras).

En anmälan om oegentligheter som kommer in till en myndighets interna visselblåsarfunktion måste som huvudregel alltid diarieföras om den kommer utifrån, det vill säga från något annat än en anställd. Anmälningar till en externt administrerad visselblåsarfunktion behöver diarieföras först när de kommer in till själva myndigheten. Det som diarieförs blir också per automatik ett ärende hos myndigheten. Statskontoret rekommenderar att alla anmälningar som huvudregel ska bli egna ärenden och därmed diarieföras.

### **Rättspraxis för handlingsoffentlighet inom visselblåsarfunktioner**

Rättspraxis avseende handlingsoffentlighet hos visselblåsarfunktioner är inte helt entydig. I en dom från Kammarrätten i Sundsvall ansågs de aktuella handlingarna inte vara direkt tillgängliga för myndigheten och de ansågs inte heller förvarade för myndighetens räkning.<sup>57</sup> JO har dock uttalat att uppgifter som lämnas till en extern visselblåsarfunktion utgör allmänna handlingar eftersom de är att betrakta som inkomna till myndigheten redan då de anländer dit.<sup>58</sup>

Statskontorets bedömning är att myndigheter inte bör försöka kringgå offentlighetsprincipen genom att förvara handlingar hos ett privat företag. Bedömningen har stöd i den praxis rörande rekryteringsärenden som vi refererar till ovan.<sup>59</sup>

Eftersom handlingsoffentligheten har en mycket stark ställning i svensk rätt finns det alltså ingen möjlighet att med nuvarande rättsläge garantera anonymitet åt den som lämnar uppgifter till en visselblåsarfunktion, vare sig denna är intern eller extern.

### **Sekretess gäller inte för interna visselblåsarfunktioner**

För visselblåsarfunktioner som myndigheter anordnar internt gäller inte sekretess. Den omständigheten att en handling överlämnas från en myndighets internrevision till en annan del av myndigheten medför dock inte att handlingen blir allmän eftersom internrevisionen inte anses ha en sådan självständig ställning som avses i 2 kap. 8 § TF.<sup>60</sup> Något liknande torde gälla för överföring av handlingar till andra tänkbara interna organ som behandlar

<sup>57</sup> Kammarrätten i Sundsvall, 18 november 2014, mål 1573-14.

<sup>58</sup> JO-beslut 2014-12-03, dnr 2242-2014.

<sup>59</sup> RÅ 1996 ref 25 (plenimål), jfr JO 2012/13, s. 464.

<sup>60</sup> HFD 2013 ref 40.

anmälningar om oegentligheter, exempelvis säkerhetsenhet, juridisk enhet eller liknande.

### **Sekretess**

Statligt anställdas yttrandefrihet begränsas av bestämmelser i OSL. Det är viktigt att en visselblåsarfunktion utformas så att anställda inte riskerar att bryta mot eventuella tystnadsplikter.

I OSL finns ingen allmän sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter om anställda som slår larm till eller inom en myndighet. Däremot finns specifika sekretessbestämmelser på några områden, nämligen inom sjukvården (25 kap 7 § OSL), socialtjänsten (26 kap 5 § OSL) och på Finansinspektionens område (30 kap 4b § OSL). I dessa fall gäller sekretessen före meddelarfriheten.

### **Sekretessbestämmelser för myndigheter och deras funktionärer**

Sekretess innebär ett förbud mot att röja uppgifter, vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller på annat sätt (3 kap 1 § OSL). En bestämmelse om sekretess medför således både tystnadsplikt för de personer som har en skyldighet att följa bestämmelsen om sekretess och handlingssekretess för de handlingar som omfattas av bestämmelsen. Detta innebär att sekretessen både begränsar yttrandefriheten enligt regeringsformen och begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar enligt TF. Förbudet gäller röjande av uppgift till enskild och i princip även till annan myndighet. Den som i sin verksamhet hos en myndighet har fått tillgång till sekretessbelagda uppgifter har tystnadsplikt även efter det att han eller hon har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag.

Sekretessbestämmelserna gäller för myndigheter och deras funktionärer (2 kap 1 § OSL). Med offentliga funktionärer avses personer som är i allmän tjänst eller som på grund av uppdrag hos en myndighet eller liknande för det allmännas räkning deltar i en myndighets verksamhet och på så sätt fått kännedom om sekretessbelagd uppgift.

Anställda på myndigheter och andra personer som omfattas av 2 kap 1 § andra stycket OSL omfattas av bestämmelser om tystnadsplikt. Om en sådan person felaktigt röjer en uppgift kan han eller hon i vissa fall dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap 3 § brottsbalken.

### **Avtal om tystnadsplikt för personer utanför myndigheten**

Som indirekt framgått ovan omfattas personer utanför myndigheterna normalt inte av tystnadsplikter för sekretessbelagda uppgifter. Ett undantag är den tystnadsplikt för advokater som följer av 8 kap 4 § rättegångsbalken och som innebär att en advokat är skyldig att förtiga vad han eller hon får kännedom om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta, men även sådan tystnadsplikt har begränsningar.

Den myndighet som anlitar en extern aktör för att sköta visseblåsarfunktioner kan tillgodose behovet av tystnadsplikt i civilrättslig ordning genom avtal. De sanktioner som kan aktualiseras mot personal som bryter mot tystnadsplikten är de som framgår av avtalen och av tillämpliga arbetsrättsliga bestämmelser. JO har emellertid uttalat att enbart avtalsreglerad tystnadsplikt kan vara otillräcklig för att skydda integritetskänsliga och särskilt skyddsvärda uppgifter.<sup>61</sup> Ett sekretessavtal kan inte heller upphäva offentlighetsprincipen enligt TF.

## 2.5 Visselblåsning och dataskydd

Larm om korruptionsmisstankar eller andra oegentligheter kan komma att innebära behandling av personuppgifter som direkt eller indirekt kan hänföras till en enskild fysisk person. Misstankar om korruption innebär typiskt sett uppgifter om olika typer av överträdelser. Den person eller funktion som hanterar uppgifter om påstådda överträdelser måste beakta enskildas behov av integritetsskydd.

### **Skydd mot intrång i den personliga integriteten**

Av regeringsformen framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap 6 § RF). Åtgärder av sådant slag som anges i bestämmelsen får vidtas endast om det finns lagstöd för detta (2 kap 20–22 §§ RF).

### **Intresseavvägning mellan integritetsintrång och syftet med personuppgiftsbehandlingen**

Avgörande för hur ingripande ett intrång i den personliga integriteten är, är de behandlade uppgifternas karaktär: ju känsligare uppgifter, desto mer ingripande anses behandlingen vara. Stor vikt måste även läggas vid syftet med personuppgiftsbehandlingen. En hantering som syftar till att utreda misstänkta brott eller andra oegentligheter får normalt anses vara mer känslig än behandling som uteslutande tjänar statistiska eller kvalitetsförbättrande ändamål.

Statskontoret presenterade i rapporten *Visselblåsarfunktioner i staten* (2016:30) en samlad bedömning av de rättsliga förutsättningar som skulle gälla för en gemensam statlig visseblåsarfunktion. Den bedömning som då gjordes var att en gemensam funktion skulle innebära en omfattande behandling av personuppgifter som inte skulle vara förenlig med gällande rätt, bland annat på grund av att personuppgiftslagens krav på nödvändighet och proportionalitet inte var uppfyllda.

Situationen är annorlunda när varje enskild myndighet hanterar sin egen visseblåsarfunktion, eftersom mängden personuppgifter som behandlas är

---

<sup>61</sup> JO 2015/16, s. 606.



mindre och risken för spridning av integritetskänsliga uppgifter sannolikt också är lägre. Enligt nuvarande regelverk i dataskyddsdirektivet och PUL, vilka båda upphör att gälla under 2018, är personuppgiftsbehandling i visselblåsarfunktioner möjlig i enlighet med Datainspektionens föreskrifter.<sup>62</sup>

### **Dataskyddsförordningen gäller från 2018**

Den 25 maj 2018 träder Europeiska unionens nya dataskyddsförordning i kraft. I och med detta upphör det äldre dataskyddsdirektivet och PUL att gälla. Dataskyddsförordningen är direkt gällande rätt i unionens medlemsstater och utgör främst en modernisering av nu gällande regelverk. I Sverige kommer förordningen att kompletteras av en ny dataskyddslag, vars utformning ännu inte är klar.<sup>63</sup>

Liksom tidigare gäller att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt så att den registrerade förstår hur hans eller hennes uppgifter behandlas och varför. Personuppgifter får endast behandlas för tydligt angivna ändamål och endast i nödvändig utsträckning. Uppgifterna får heller inte sparas i identifierbart skick längre tid än vad som är nödvändigt.

En nyhet jämfört med tidigare reglering är att personuppgifterna ska skyddas med lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder så att de inte blir åtkomliga för andra, förstörs eller skadas.

Den som behandlar personuppgifter måste anta lämpliga strategier för dataskydd. Det gäller även hur personuppgifter ska behandlas i visselblåsarsammanhang.

### **Rättsligt stöd för personuppgiftsbehandling**

För att behandla personuppgifter krävs uttryckligt rättsligt stöd. I dataskyddsförordningen finns de rättsliga grunderna för personuppgiftsbehandling i artikel 6. För statliga myndigheters del krävs att behandling antingen är ett en rättslig förpliktelse enligt nationell rätt eller EU-rätt, att behandling är en del av en uppgift av allmänt intresse eller att den är ett led i myndighetsutövning med författningsstöd.

Enligt Datainspektionen är artikel 6.1 (c) eller (e) de rättsliga grunder som i första hand aktualiseras för myndigheter som vill behandla personuppgifter i system för visselblåsning. För närvarande saknas dock tillräckligt underlag för att ta ställning till vilken av dessa som är särskilt lämplig. För att kunna tillämpa de två nyss nämnda rättsliga grunderna krävs att det finns en i svensk

---

<sup>62</sup> Föreskrifter (DIFS 2010:1) om ändring av Datainspektionens föreskrifter (DIFS 1998:3) om undantag från förbudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse m.m. 1 § f). Se även Datainspektionen 2010, *Ansvaret för personuppgifter som hanteras i system för whistleblowing*.

<sup>63</sup> SOU 2017:39, *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*.



rätt eller EU-rätt fastställd grund som uppfyller kraven enligt artikel 6.2 eller 6.3 i dataskyddsförordningen.

Datainspektionen anser att det än så länge är oklart om det finns någon i dataskyddsförordningens mening fastställd grund som generellt kan ge stöd för myndigheter att behandla personuppgifter i system för visselblåsning. Datainspektionen anser att det finns skäl att överväga behovet av en särskild reglering av funktioner för visselblåsning hos myndigheter som inbegriper personuppgiftsbehandling.<sup>64</sup>

Rättsläget avseende personuppgiftsbehandling i visselblåsarfunktioner från och med den 25 maj 2018 är alltså än så länge oklart i flera avseenden. De riktlinjer som föreslås i denna rapport kan därför komma att behöva revideras när det nya regelverket är på plats.

---

<sup>64</sup> E-brev från Datainspektionen 2017-11-22.



### 3 Arbetets genomförande

I arbetet med promemorian har vi inhämtat synpunkter i enskilda frågor från Datainspektionen och Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Justitiedepartementet). Vi har även gjort ett studiebesök vid Försvarets materielverk för att ta del av deras erfarenheter av en visselblåsarfunktion.

Som en del av kvalitetssäkringen har en extern referensgrupp lämnat synpunkter på texterna i promemorian och de juridiska bedömningar som vi gör. I den externa referensgruppen har ingått professorn Hans-Gunnar Axberger, justitierådet Thomas Bull, ordföranden i Arbetsdomstolen Jonas Malmberg, professorn Lena Marcusson och docenten Helena Wockelberg.

Promemorian har utarbetats av en projektgrupp som består av Erik Axelsson (projektledare) och Olof Wilske. Till projektet har även en intern referensgrupp varit knuten.



## Referenser

Datainspektionen 2010, *Ansvar för personuppgifter som hanteras i system för whistleblowing.*

Ekonomistyrningsverket 2014:1, *Statlig internrevision för myndighetsledning.*

Ekonomistyrningsverket 2016:24, *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.*

Finansdepartementet och Sveriges kommuner och landsting 2009, *Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda.*

Larsson, P. 2015, *Skyddet för visselblåsare i arbetslivet – en konstitutionell och arbetsrättslig studie.*

Prop. 2015/16:128, *Ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.*

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

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

SOU 2014:31, *Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.*

SOU 2017:39, *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.*

Statskontoret 2016:30, *Visselblåsarfunktioner i staten.*

Statskontoret 2017, *En kultur mot korruption.*

Waltl, A. 2015, *Visselblåsningssystem i offentlig verksamhet – finns rättsliga förutsättningar för att uppnå konfidentialitet?*

von Essen, U. 2014, *Arbete i offentlig förvaltning.*

Värdegrundsdelegationen 2013, *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda.*