

Regionstaben
Ingela Jönsson
Tfn: 063-14 77 62
E-post:

2020-08-18

RS/739/2019

Utredning Visselblåsarfunktion

En visselblåsare är en person som slår larm om oegentligheter, ofta på sin egen arbetsplats, främst till massmedia eller kontrollorgan vid upptäckt av oegentligheter hos till exempel myndighet och företag.

Visselblåsare har exempelvis avslöjat korruption, vapensmuggling, staters avlyssning och åsiktsregistrering av den egna befolkningen, militärers mord på civila, miljöbrott och brister i omvårdnad och patientsäkerhet. Visselblåsare har ofta drabbats av kännbara konsekvenser genom att åtalas för exempelvis spionage, förtal eller – om beskyllningen är riktad mot den egna arbetsgivaren – att bli avskedad eller omplacerad.

Begreppet kommer från att engelska poliser, för att påkalla kollegors och allmänhetens uppmärksamhet om pågående brott, en gång i tiden använde sig av visselpipor.

1. Lagstiftningsläget angående visselblåsarfunktion

Den första svenska lagen för att skydda visselblåsare kom 2016, **Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden**¹.

I denna lag läggs fokus på vikten av visselblåsarens funktion i samhället. Den nya lagen inskränker inte det skydd som kan gälla på annan grund t.ex. grundlag, Europakonventionen för mänskliga rättigheter, lagen om anställningsskydd etc, utan gäller parallellt med övrig lagstiftning.

Noteras kan att lagen inte ger arbetstagaren någon självständig rätt – eller skyldighet – att slå larm om missförhållanden utan ger ett skydd mot repressalier för den som slagit larm, under förutsättning att de villkor lagen ställer är uppfyllda.

Lagen gäller alla arbetsgivare i privat och offentlig sektor och omfattar såväl arbetstagare som inhyrd arbetskraft.

Europeiska rådet antog den 7 oktober 2019 det så kallade visselblåsardirektivet, det vill säga direktivet om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten. Det ska skapa en minimistandard inom EU för att skydda den som slår larm om oegentligheter som rör bland annat finansiella tjänster, penningtvätt, folkhälsa, och konsument- eller dataskydd.

¹ [Visselblåsarlagen från 2016](#)

Exakt hur visseblåsardirektivet ska genomföras i svensk lag har regeringens särskilda utredare Inga-Lill Askersjö, justitieråd i Högsta förvaltningsdomstolen, haft i uppdrag att utreda. I juni 2020 avlämnade utredningen sitt betänkande Ökad trygghet för visseblåsare (SOU 2020:38).

Förslagen i betänkandet Ökad trygghet för visseblåsare (SOU 2020:38).

Utredningen föreslår att visseblåsardirektivet huvudsakligen ska genomföras genom en ny lag som ersätter lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Den nya lagen ska gälla inom all privat och offentlig verksamhet, dvs. inte endast inom de områden och vid de överträdelser som omfattas av visseblåsardirektivets tillämpningsområde.

Den nya lagen ska inte ersätta, utan komplettera, befintliga föreskrifter om rapportering av överträdelser av EU-rätten. Det har i svensk rätt införts ett antal sådana föreskrifter, framför allt inom områdena för finansiella tjänster, produkter och marknader samt inom områdena för förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Sådana föreskrifter bör enligt vår mening finnas kvar även efter det att den nya lagen träder i kraft. Om något regleras i den nya lagen, som inte regleras i de befintliga föreskrifterna, kommer regleringen i den nya lagen att komplettera bestämmelserna om rapportering i de befintliga föreskrifterna.

Lagen ska komplettera annat skydd som finns för visseblåsare. I svensk rätt finns skydd för visseblåsare i bl.a. grundlagarna, anställningsskyddslagen, medbestämmandelagen och i rättspraxis. Den nya lagen ska inte inskränka det skydd som redan finns utan komplettera det.

Arbetsgivare som vid ingången av kalenderåret hade 50 eller fler arbetstagare ska vara skyldiga att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning. Dessa rapporteringskanaler ska vara tillgängliga för rapporterande personer som är verksamma hos arbetsgivaren. Arbetsgivare ska utse särskilda personer eller enheter för att hantera kanalerna och förfarandena; dessa personer eller enheter ska vara oberoende och självständiga. Arbetsgivare ska se till att det finns information som är tydlig och lättillgänglig om hur rapportering ska göras och om meddelarskydd. Det ska vara möjligt att genom kanalerna rapportera skriftligt eller muntligt, vilket ska kunna ske vid ett fysiskt möte. Rapporteringen ska bekräftas och den rapporterande personen ska få återkoppling om uppföljningen av rapporteringen.

Arbetsgivare som har 50 till 249 arbetstagare samt kommuner och regioner ska kunna dela på hela eller delar av funktionerna.

Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn över att arbetsgivare inrättar interna rapporteringskanaler och förfaranden.

Det ställs krav på dokumentation och bevarande av rapporter som kommer in via interna eller externa rapporteringskanaler. Muntliga rapporter som tas emot vid ett fysiskt möte ska dokumenteras och bevaras. Även muntliga rapporter som tas emot på annat sätt får dokumenteras och bevaras. Skriftliga rapporter ska bevaras. Rapporterna och dokumentationen ska kunna användas senare, bl.a. som bevisning vid rättstvister eller vid verkställighetsåtgärder. Uppgifter i rapporterna och dokumentationen ska dock gallras senast två år efter att ett uppföljningsärende har avslutats. Tillgången till personuppgifter i uppföljningsärenden ska begränsas till särskild personal som behöver uppgifterna för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

2. Uppdrag från fullmäktiges presidium 2019-11-12

Fullmäktiges presidium beskriver bakgrunden till sitt beslut så här:
Regionens revisorer har vid ett flertal tillfällen till fullmäktiges presidium lyft frågan om att införa en visselblåsarfunktion inom regionen. Presidiet har därför gett sekretariatet i uppdrag att beskriva vad en sådan funktion innebär och vilket behov det skulle fylla. En omvärldsbevakning ska också göras.

Inom Region Jämtland Härjedalen hanteras avvikelser och annan uppföljning av verksamheten genom ledningssystemet som bland annat innefattar intern kontroll, internrevision, avvikelssystem, ledningens genomgång, revisionsgranskningar och genom den ordinarie kommunikationen mellan arbetstagare och chefer.

Syftet med en visselblåsarfunktion skulle vara att säkerställa att eventuella oegentligheter kommer till Region Jämtland Härjedalens kännedom om den normala linjevägen av någon anledning inte är möjlig. Funktionen är i första hand avsedd för allvarliga missförhållanden och misstänkta oegentligheter som handlar om överträdelse av lagar och riktlinjer. Funktionen bör kunna användas av både medborgare och medarbetare.

Det kan exempelvis handla om misstänkt muta, bedrägeri, stöld eller någon annan situation där någon tjänsteman eller politiker får privat vinning eller fördel genom sin tjänsteställning. Visselblåsarfunktionen kan också användas för att anmäla misstänkta lagbrott, allvarigare tjänstefel och allvarigare avvikelser mot interna regler och riktlinjer. Den som lämnar information ska kunna vara anonym.

En omvärldsbevakning visar att många företag, myndigheter, kommuner och regioner har infört visselblåsarfunktioner för att deras medarbetare ska kunna slå larm internt, och samtidigt vara anonyma. Vissa har en egen organisation för detta tex Region Västernorrland och andra köper tjänsten av externa företag tex Region Halland²

Fullmäktiges presidium beslutade: ”Regiondirektören får i uppdrag att utreda om behov och förutsättningarna finns för att införa en visselblåsarfunktion i Region Jämtland Härjedalen.”

² <https://www.regionhalland.se/om-region-halland/kontakt/anmal-misstanke-om-jav-mutor-eller-tjanstefel/>.

3. Överväganden kring visselblåsarfunktion i Region Jämtland Härjedalen

Statskontoret publicerade 2018 ett dokument³ som redovisar överväganden och praktiska råd kring en visselblåsarfunktion. Detta beslutsunderlag utgår i hög grad från det dokumentet.

3.1 Vad ska visselblåsarfunktionen användas till?

Att **förebygga och upptäcka korruption, oegentligheter och allvarliga missförhållanden** innefattar många möjliga åtgärder. Det kan exempelvis handla om att se över interna regler och riktlinjer, förändra organisationen eller att arbeta med myndighetens kultur och värderingar. En möjlig åtgärd för att upptäcka korruption kan vara att inrätta en visselblåsarfunktion.

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

Förslag: Visselblåsarfunktionen inte ska hantera trakasserier, diskriminering och tjänsteförseelser eftersom regionen har andra rutiner för att åtgärda dessa problem. Om anmälningar kring detta kommer in till visselblåsarfunktionen ska de trots detta ändå utredas och överföras till ordinarie hantering.

3.2 Riskanalys

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

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

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

³ Statskontoret: En visselblåsarfunktion - överväganden och praktiska råd 2018

RISKANALYS

- Regionens medarbetare hanterar stora summor pengar
- Regionen gör många och stora upphandlingar
- Många personer hanterar ekonomiska transaktioner
- Regionen lämnar projektstöd, investeringsstöd mm till enskilda personer och företag
- Många personer hanterar känsliga uppgifter
- Många kunder står i beroendeställning till regionens verksamhetsutövare

Förslag: Utifrån denna riskanalys är det rimligt att regionen inför en visselblåsarfunktion.

3.3 Visselblåsarfunktionen kompletterar andra vägar

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

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

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

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

En visselblåsarfunktion innebär att det skapas en rapporteringskanal. Visselblåsarfunktionen finns där som ett komplement när de vanliga rapporteringsvägarna inte fungerar.

Vilka andra vägar har Region Jämtland Härjedalen

- Meddelarskyddet – Media
- Klagomål/kontakt – Patientnämnden
- Skyddsombud och annan facklig samverkan
- Medarbetar-klagomål – chefens chef, eller Regionledning
- Avvikelsesystemet
- Anmälan – IVO
- Misstankar om brott – Polisen
- Uppföljning genom verksamhetsgenomgångar - egenkontroll
- Uppföljning rutiner mm – internrevisorer utifrån internkontrollplaner
- Uppföljning ekonomi och verksamhet – revisorerna med sitt kontor

- Regionstyrelsens och nämndernas uppsiktsplikt

Förslag: När beslut är fattat om att inrätta en visselblåsarfunktion behöver regler och rutiner utformas så att det tydligt framgår vilka rapporteringskanaler som finns och vad var och en av kanalerna ska användas till.

3.4 Hur ska visselblåsarfunktionen utformas

Vilka ska kunna anmäla till visselblåsarfunktionen?

- anställda – ja, är den primära målgruppen
- leverantörer – ja, eftersom upphandlingar är ett stort riskområde
- kunder – ja, t.ex de som söker investeringsstöd, projektmedel bör kunna anmäla
- medborgare – ja, skattebetalare kan vilja anmäla
- patienter – ja, det finns visserligen patientnämnd och IVO men de är också medborgare
- personer som vistas i länet – ja, de kan se sånt som medborgare inte ser

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

Förslag: Visselblåsarfunktionen rekommenderas vara öppen för alla eftersom flera olika kanaler kan innebära svårigheter

3.5 Ska visselblåsarfunktionen skötas internt eller externt?

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

En visselblåsarfunktion består i grunden av tre delar:

- en kommunikationslösning,
- en mottagarfunktion som sorterar de anmälningar som kommer in
- och en utredningsfunktion för de anmälningar som gäller oegentligheter.

Regionen kan välja att själv administrera alla delarna eller välja att låta en extern aktör hantera en eller flera av delarna för regionens räkning.

En delvis internt administrerad visselblåsarfunktion

Det vanligaste bland de myndigheter som i dag har visselblåsarfunktioner är att de själva hanterar minst någon del av funktionen. Exempelvis kan ett privat företag ha i uppdrag att tillhandahålla en kommunikationslösning och att ta emot anmälningar, medan myndigheten utreder anmälningarna och beslutar om eventuella åtgärder.

Det är också vanligt att myndigheten själv hanterar hela visselblåsarfunktionen.

| Fördelar med internt/externt organiserad funktion | |
|---|--|
| Intern funktion | Extern funktion |
| Lättare att integrera hanteringen av de anmälningar som kommer in med det övriga arbetet mot korruption och oegentligheter. | Externa företag kan hantera myndighetens visselblåsarfunktion. Exempel på sådana aktörer är advokatbyråer, revisionsbyråer och företag i säkerhetsbranschen. |
| Att föredra i myndigheter där många anmälningar kan antas handla om sekretessreglerad verksamhet | Kan ofta erbjuda färdiga tekniska lösningar för att ta emot anmälningarna |
| Det kan minska risken för att anmälare av misstag sprider information på ett felaktigt sätt. | Kan upplevas som mer förtroendeingivande om den som tar emot anmälningarna är någon utanför myndigheten. |
| En tydligt utpekad mottagare med hög legitimitet | |
| Billigt om det ryms i befintlig verksamhet | Ny extern kostnad uppstår |
| | |
| Var i regionen? | Upphandlas |

Viktigt vid val av intern funktion: mottagaren bör vara en centralt placerad person eller funktion med hög legitimitet och integritet och som även snabbt kan inleda en utredning av misstankarna. Om utredningar inte inleds direkt kan det påverka förtroendet för visselblåsarfunktionen negativt. Det bör tidigt läggas fast vad utredningsfunktionen har för mandat i myndighetens interna styrdokument, exempelvis arbetsordningen och riktlinjerna för visselblåsarfunktionen. Utredningsfunktionen bör ha en så självständig ställning som möjligt inom myndigheten. För att skydda anmälaren är det viktigt att så få personer som möjligt hanterar informationen. Detta skyddar även den personliga integriteten hos den som blir anmäld.

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

Förslag: en intern lösning förordas där Regionens jurister är mottagare av visselblåsarinformationen. Viktigt att det skapas en digital ingång som gör det möjligt för anonymitet så långt det är juridiskt möjligt. Juristerna tar emot och bedömer hur ärendet ska utredas (eller eventuellt föras över till annan rutin inom regionen). Beroende på ärendets karaktär kan extern utredning kan köpas in. Juristerna har Regiondirektör och förvaltningsområdescheferna som avstämningssgrupp.

3.6 Övrigt att tänka på

Diarieföring

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

Anmälningar från personer utanför myndigheten är alltid inkomna handlingar som ska diarieföras eller på annat sätt hållas ordnade.

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

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

Erbjud alternativa rapporteringsvägar

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

Så få som möjligt i hanteringen

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

Gör det svårare att försöka ta reda på vem som anmälde

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

4. Ekonomisk bedömning

Visselblåsarfunktionen föreslås inrättas som intern funktion med regionjuristerna som utövare. Volymen av visselblåsaren bedöms inte bli så betungande för funktionen varför uppdraget ryms inom nuvarande tjänster.

Det kommer det behövas tekniska lösningar för hur ärenden ska tas emot. Den kostnaden föreslås hanteras inom de utvecklingsuppdrag som Regionstaben har och finansieras genom prioriteringar inom Regionstabens ekonomiska ramar.

5. Alternativ eller komplement till visselblåsarfunktion

Västra Götalandsregionen har inte inrättat någon visselblåsarfunktion men har antagit en **riktlinje mot korrruption, mutor och jäv**⁴ i vilken det beskrivs hur en anmälan om misstanke om oegentligheter kan lämnas. I första hand ska anmälan göras till närmaste chef, som ansvarar för att göra en polisanmälan. Om detta inte är lämpligt kan istället anmälan göras till förvaltningschef. Om även det är olämpligt kan anmälan göras till säkerhets- och beredskapschefen. I riktlinjen nämns också möjligheten att lämna anonyma tips genom att lämna in en allmän handling till myndighetens diarium eller till revisionsenheten.

VGR har också information på sin hemsida⁵ som bl a innehåller en samling av dokument kring oegentligheter och ekonomisk brottslighet som bl a hänvisar till ovanstående riktlinje.

Förslag: en visselblåsarfunktion ska skapas, enbart riktlinje och information är inte tillräcklig åtgärd.

6. Omvärldsbevakning

En omvärldsbevakning visar att många företag, myndigheter, kommuner och regioner har infört visselblåsarfunktioner för att deras medarbetare ska kunna slå larm internt, och samtidigt vara anonyma. Vissa har en egen organisation för detta tex Region Västernorrland och andra köper tjänsten av externa företag tex Region Halland <https://www.regionhalland.se/om-region-halland/kontakt/anmal-misstanke-om-jav-mutor-eller-tjanstefel/>.

2secure, Säkert Företag, WhistleB (Sverige), Navex (USA) och Svenska Ledargruppen är exempel på leverantörer som hjälper verksamheter att inrätta interna visselblåsartjänster i vilka visselblåsare kan vara anonyma.

⁴ [Riktlinje mot korrruption, mutor och jäv](#)

⁵ [VGRs hemsida om oegentligheter och ekonomisk brottslighet](#)