

# Visselblåsarfunktioner i staten





MISSIV

DATUM  
2016-12-09  
ERT DATUM  
2016-04-07

DIARIENR  
2016/77-5  
ER BETECKNING  
Fi2016/01356/SFÖ  
(delvis)

Regeringen  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

### Uppdrag till Statskontoret om visselblåsarfunktioner i staten

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga hur myndigheterna under regeringen arbetar med visselblåsarfunktioner för att upptäcka misstänkta fall av korruption samt att utreda om en gemensam visselblåsarfunktion för flera myndigheter kan vara ändamålsenlig i regeringens arbete mot korruption.

Statskontoret redovisar härmed uppdraget i rapporten *Visselblåsarfunktioner i staten* (2016:30).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och organisationsdirektör Michael Borchers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Michael Borchers



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Statskontorets uppdrag</b>	<b>11</b>
1.1	Avgränsningar	11
1.2	Genomförande	12
1.3	Disposition	13
<b>2</b>	<b>Visselblåsning och korruption</b>	<b>15</b>
2.1	Vad är visselblåsning?	15
2.2	Vad menas med en visselblåsarfunktion?	18
2.3	Vad är korruption?	20
<b>3</b>	<b>Myndigheternas nuvarande arbete och erfarenheter</b>	<b>23</b>
3.1	Enkätundersökningen	23
3.2	Myndigheternas svar	25
3.3	Organisation och praktisk hantering av visselblåsarfunktioner	31
3.4	Myndigheternas erfarenheter av visselblåsarfunktioner	34
3.5	Sammanfattande iakttagelser	35
<b>4</b>	<b>En gemensam visselblåsarfunktion – uppgift, organisation och konsekvenser</b>	<b>37</b>
4.1	Visselblåsarfunktionens uppgifter	37
4.2	Tre former av gemensam funktion	39
4.3	Organisation av en gemensam funktion	41
4.4	De olika formernas konsekvenser	43
4.5	Rättsliga förutsättningar för en gemensam funktion	48
4.6	Frivillig eller obligatorisk?	54
4.7	Kostnader och finansiering	56

<b>5</b>	<b>Slutsatser och förslag</b>	<b>61</b>
5.1	Förväntningarna avgör bedömningen	61
5.2	Andra konsekvenser som påverkar bedömningen	62
5.3	Statskontorets samlade bedömning	66
5.4	Övriga slutsatser och förslag	66

<b>Referenser</b>		<b>69</b>
-------------------	--	-----------

## **Bilagor**

1	Uppdraget	71
2	Vissa rättsliga förutsättningar för en gemensam visselblåsarfunktion i staten	75
3	Enkät om visselblåsare i staten	129

# Sammanfattning

På regeringens uppdrag har Statskontoret kartlagt hur myndigheter under regeringen arbetar med visselblåsarfunktioner för att upptäcka misstänkta fall av korruption och deras erfarenheter av det. I uppdraget har också ingått att utreda om en gemensam visselblåsarfunktion för flera myndigheter kan vara ett ändamålsenligt verktyg för statsförvaltningens arbete mot korruption.

## Myndigheternas nuvarande arbete

Med hjälp av en bred enkätundersökning och intervjuer med olika myndigheter har Statskontoret kartlagt hur myndigheterna under regeringen hittills har arbetat med visselblåsarfunktioner.

Cirka 15 procent av de myndigheter som svarat på enkäten har infört någon form av visselblåsarfunktion, och ungefär lika många har övervägt att göra det. Antalet myndigheter med visselblåsarfunktioner har ökat i jämn takt under de senaste fem åren.

Visselblåsarfunktioner är vanligast bland de större myndigheterna. Av de allra minsta myndigheterna är det i stort sett ingen som har infört en sådan funktion.

Universiteten och högskolorna är en grupp av myndigheter där visselblåsarfunktioner är relativt vanliga. Motsatsen gäller för den stora gruppen av domstolar.

Myndigheterna har haft olika syften när de införde sina visselblåsarfunktioner. I nästan samtliga fall har ett syfte varit att upptäcka och motverka oegentligheter som rör myndighetens intressen, medan att upptäcka och motverka korruption i myndigheten är något mindre vanligt. Alla myndigheter har angett mer än ett syfte med sina visselblåsarfunktioner.

Visselblåsarfunktionerna vänder sig i första hand till myndigheternas medarbetare, men andra målgrupper förekommer också.

En vanlig erfarenhet bland myndigheterna är att det är ovanligt att allvarliga missförhållanden anmäls via visselblåsarfunktionerna. Oftast gäller ärendena olika typer av personal-, organisations- eller arbetsmiljöfrågor.

### **Gemensam visselblåsarfunktion**

Statskontoret har analyserat olika tänkbara former och uppgifter för en gemensam visselblåsarfunktion. Den mest begränsade funktionen är en gemensam webbaserad rapporteringskanal, dit visselblåsare kan anmäla misstänkta fall av korruption eller andra allvarliga missförhållanden. En sådan funktion kan underlätta för visselblåsarna samt minska myndigheternas kostnader jämfört med om var och en har en egen funktion. Den kan dessutom användas för att förmedla tydlig och korrekt information om funktionens ändamål och förutsättningar. För en sådan funktion krävs ingen särskild organisation, utan kan komma till stånd genom frivillig samverkan mellan myndigheterna.

Den mest utvecklade formen av gemensam funktion är en egen myndighet som svarar för alla led från rapporteringskanal till utredning av de anmälningar som lämnas. En sådan funktion ställer relativt stora krav på resurser och kompetens om olika myndigheter och verksamheter.

Att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion får en rad konsekvenser. Hur omfattande de blir beror på hur funktionen organiseras och vilka uppgifter den får. Statskontoret bedömer att det inte finns några tydliga ekonomiska skäl att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion, jämfört med om myndigheterna har egna funktioner. Om en gemensam funktion inrättas bör den vara frivillig för myndigheterna eller i första hand omfatta myndigheter där risken för korruption bedöms som stor och visselblåsare kan spela en viktig roll.

Statskontoret bedömer att det utifrån ett dataskyddsperspektiv saknas rättsliga förutsättningar för att införa en gemensam visselblåsarfunktion. Dessutom behöver flera av de andra rättsliga förutsättningarna för en gemensam visselblåsarfunktion utredas vidare innan en sådan kan införas. På flera områden kan lagstiftningen behöva ses över. Samma sak gäller för övrigt också för myndigheternas egna visselblåsarfunktioner.



När Statskontoret väger in de olika förutsättningarna för och konsekvenserna av en gemensam visselblåsarfunktion som ett verktyg för att motverka korruption blir slutsatsen att det inte finns några starka skäl att införa en sådan funktion. Däremot anser Statskontoret att det skulle vara värdefullt med en vägledning med gemensamma riktlinjer för hur visselblåsarfunktioner bör utformas och användas i staten.



# 1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga hur myndigheter under regeringen arbetar med visselblåsarfunktioner för att upptäcka misstänkta fall av korruption, samt deras erfarenheter av arbetet. I uppdraget ingår också att utreda om en gemensam visselblåsarfunktion för flera myndigheter kan vara ändamålsenlig i regeringens arbete mot korruption (se bilaga 1).

Bakgrunden till uppdraget är den kartläggning av myndigheternas arbete för att förebygga korruption som Statskontoret redovisade i oktober 2015.<sup>1</sup> Ett av Statskontorets förslag var att utreda möjligheterna att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion i statsförvaltningen.

## 1.1 Avgränsningar

I uppdraget ingår inte att undersöka eller ta ställning till den generella nyttan med organiserade funktioner för visselblåsning när det gäller att upptäcka och motverka korruption i statsförvaltningen, eller att föreslå i detalj hur sådana funktioner bör organiseras, utformas tekniskt och fungera praktiskt.

Enligt uppdraget får en visselblåsarfunktion inte utformas så att det riskerar att inskränka det meddelarskydd som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I uppdraget ingår att kartlägga de juridiska frågeställningar som skulle aktualiseras om man skapade en gemensam visselblåsarfunktion, men inte att föreslå färdiga lösningar på de frågor som kan bli aktuella.

---

<sup>1</sup> Statskontoret (2015).

## 1.2 Genomförande

Med hjälp av en enkät har vi fått en översiktlig kvantitativ bild av myndigheternas arbete med visselblåsarfunktioner. Med utgångspunkt i svaren på enkäten har vi intervjuat ett cirka 25 myndigheter som har infört eller övervägt att införa någon form av funktion för visselblåsning. Enkätundersökningen och intervjuerna genomfördes under sommaren och hösten 2016.

För att försöka beskriva utvecklingen har vi jämfört svaren på enkäten med resultaten av några tidigare undersökningar.

I enlighet med uppdraget har Statskontoret under arbetets gång haft samråd med Arbetsgivarverket, Datainspektionen, Ekonomistyrningsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Justitiekanslern, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Säkerhetspolisen, Värdegrundsdelegationen och Åklagarmyndigheten samt informerat och inhämtat synpunkter från de centrala arbetstagarorganisationerna på det statliga avtalsområdet. Vi har dessutom intervjuat personer med expertkunskap om specifika frågor kring visselblåsning, bland annat företrädare för Riksdagens ombudsmän (JO), Transparency International, Svenska Journalistförbundet samt några av de företag som erbjuder tjänster för visselblåsarfunktioner.

Frågan om att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion för myndigheterna under regeringen har diskuterats i Statskontorets råd och vetenskapliga råd. I september 2016 arrangerade Statskontoret ett seminarium om visselblåsning, där företrädare för statliga myndigheter deltog.

Arbetet har genomförts av Michael Borchers (projektledare) och Naiti del Sante. Naiti del Sante har ansvarat för kapitel 2, de juridiska avsnitten i kapitel 4 och 5 samt bilaga 2. Hannes Jacobsson och Susanne Johansson har deltagit vid genomförandet och bearbetningen av enkätundersökningen. Till projektet har en intern referensgrupp varit knuten. Justitierådet Thomas Bull har varit rådgivare i de juridiska frågorna.

## 1.3 Disposition

I kapitel 2 beskriver vi några av de centrala begrepp och definitioner som återkommer i rapporten.

Kapitel 3 redovisar resultatet av vår enkätundersökning till myndigheterna under regeringen och några tidigare undersökningar.

I kapitel 4 diskuterar vi vad som kan omfattas av begreppet visseblåsarfunktion. Vi beskriver också några olika möjligheter att utforma och organisera sådana funktioner samt de konsekvenser som behöver beaktas för de olika varianterna.

Kapitel 5 innehåller Statskontorets slutsatser och förslag.

I bilaga 2 fördjupar vi redovisningen av och diskussionen om de rättsliga överväganden som behöver beaktas i samband med visseblåsarfunktioner i statliga myndigheter.



## 2 Visselblåsning och korruption

Begreppen visselblåsning och korruption är tre centrala begrepp i uppdraget till Statskontoret. Inget av dem har dock någon entydig och vedertagen definition. I det här kapitlet redogör vi för hur begreppen har använts och diskutera några olika aspekter av dem.

### 2.1 Vad är visselblåsning?

Begreppet visselblåsning (efter engelskans whistleblowing) började användas relativt sent för att beskriva larm om missförhållanden i organisationer. Det finns ett antal mer eller mindre spridda definitioner av begreppet. En definition som har fått relativt omfattande acceptans presenterades av de amerikanska forskarna Near och Miceli 1985.

”Visselblåsning är en organisationsmedlems (tidigare eller nuvarande) avslöjande av brottsliga, omoraliska eller illegitima praktiker under arbetsgivarens kontroll till personer eller organisationer som kan vidta åtgärder.”<sup>2</sup>

I Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare definieras de på följande sätt.

”Med visselblåsare avses envar som rapporterar eller avslöjar information om fara eller skada för allmänintresset inom ramen för en arbetsrelaterad relation, oavsett om relationen är offentligrättslig eller privaträttslig.”<sup>3</sup>

Här kommer vi i fortsättningen att använda begreppet visselblåsare om personer som rapporterar om missförhållanden av olika art och syfte och som har eller har haft någon form av anknytning till en organisations verksamhet.

---

<sup>2</sup> Near och Micelli (1985).

<sup>3</sup> Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare. Se Appendix to Recommendation, principles, definitions, punkt a.

## Faktorer som påverkar visseblåsning

Visseblåsare fyller en viktig funktion i samhället. Eftersom de i regel har tillgång till sådan information om en organisation som inte är tillgänglig för utomstående är de nyckelpersoner för att upptäcka och åtgärda oegentligheter. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har pekat på att arbetstagare ofta är de första att upptäcka eller misstänka att något är fel inom en organisation.<sup>4</sup> Det finns dock studier som visar att arbetstagare oftast avstår från att rapportera sina misstankar.<sup>5</sup>

Hur effektiv visseblåsning är som avslöjande mekanism hänger därför samman med att visseblåsaren vågar ta steget och rapportera sina misstankar. Grundläggande är att visseblåsaren upplever att misstankarna tas på allvar och att hans eller hennes rättssäkerhet tillvaratas inom organisationen och av rättssystemet.<sup>6</sup>

En studie om statligt anställda i USA prövar hur olika faktorer påverkar deras vilja att anmäla missförhållanden i organisationen.<sup>7</sup> Personer som känner stor samhörighet med värdegrunden i offentlig verksamhet är mer benägna att anmäla missförhållanden.<sup>8</sup> Information och utbildning om hur man kan anmäla sina misstankar ökar också viljan att göra det.

Studien lyfter fram begreppet ”personliga kostnader” (personal costs) som en faktor med stor betydelse för de anställdas vilja att rapportera missförhållanden. Med personliga kostnader avses olika repressalier som visseblåsaren riskerar att drabbas av, inklusive osäkerhet om vilket skydd som finns. En hög personlig kostnad minskar benägenheten att visseblåsa.

Den personliga kostnaden kan minskas genom att organisationen uppmuntrar och stödjer visseblåsare och skyddar dem mot repressalier. Vissa individer tycks dock ha en högre integritet, och för dem är oro

---

<sup>4</sup> Guja mot Moldavien, Appl. no. 14277/04.

<sup>5</sup> SOU 2014:31 s.184.

<sup>6</sup> Eriksen (2014), s. 177.

<sup>7</sup> Cho och Song (2015), s. 465 f.

<sup>8</sup> I studien används begreppet ”Public Service Motivation”. Jämför Perry och Wise (1990).



för att drabbas av negativa konsekvenser som en följd av visseblåsning av underordnad betydelse.<sup>9</sup>

Andra faktorer som har pekats ut som skäl för att avstå från att rapportera missförhållanden är bland annat brist på förtroende för de ansvarigas förmåga att agera på uppgifterna och åtgärda problemen samt lojalitetsstrukturer.<sup>10</sup>

## **Reglering av visseblåsning**

I Sverige finns ingen särskild lagstiftning som skyddar visseblåsare. De skyddas i första hand genom den generella regleringen av anställningsskydd och yttrandefrihet. Därtill har Sverige en unik och omfattande meddelarfrihet vars syfte är att möjliggöra för enskilda att meddela uppgifter för offentliggörande i medierna utan att behöva frukta för repressalier

I en anmälan till en visseblåsarfunktion anges i allmänhet att någon person i den berörda organisationen har agerat felaktigt. Denne utpekades därmed ofta som klandervärd eller misstänkt för att ha begått en straffbar, farlig eller oetisk handling. Framväxten av visseblåsarfunktioner har därför börjat aktualisera frågan om hur de utpekade personerna ska kunna skyddas. I Sverige skyddas de i första hand genom regler om anställningsskydd och dataskydd. Dataskyddsregler begränsar i regel den information som får behandlas och vem som får anmälas i en visseblåsarfunktion. Skydd för den utpekades identitet har också införts i svensk lag genom EU:s finansmarknadsregler.<sup>11</sup>

## **Visseblåsning och korruption**

Visseblåsning har särskilt lyfts fram som en mekanism för att förebygga och bekämpa korruption. Anledningen är att korruptionsbrott ofta är särskilt svåra att upptäcka om inte någon person med insyn i verksamheten agerar visseblåsare.<sup>12</sup> En global studie, där 5400 företag i 40 länder tillfrågades om korruption, visar att revisorer bara svarade för 19 procent av de upptäckta bedrägerierna i företag, medan visseblåsare stod för 43

---

<sup>9</sup> Se t.ex. Töllborg (2013), s. 813.

<sup>10</sup> SOU 2014:31 s. 182 f.

<sup>11</sup> Se t.ex. lag (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument 8 kap. 2§

<sup>12</sup> SOU 2014:31 s. 57 f.

procent.<sup>13</sup> Visselblåsare kan alltså spela en viktig roll i korruptionsbekämpningen.

I det internationella arbetet mot korruption framhålls ofta vikten av att skydda visselblåsare. Bestämmelser om visselblåsning har därför införts i de flesta internationella konventionerna mot korruption. Konventionsstaterna ges där en skyldighet att skydda personer som anmäler misstankar om korruptionsbrott, eller åtminstone en skyldighet att överväga ett sådant skydd. Utredningen om mutor, som presenterade sitt betänkande 2010, pekade också på betydelsen av skydd för visselblåsare i syfte att komma till rätta med korruption.<sup>14</sup>

## 2.2 Vad menas med en visselblåsarfunktion?

Det finns ingen vedertagen definition av begreppet visselblåsarfunktion. I stället för ordet ”funktion” används mer eller mindre synonymt begrepp som ”visselblåsarsystem” (ibland ”whistleblowingsystem”), ”rapporteringsystem” eller ”rapporteringsordningar”. Enkelt uttryckt kan man säga att en visselblåsarfunktion eller -system är ett samlingsnamn för olika typer av rapporteringskanaler och rutiner för att hantera någon typ av missförhållanden som rapporteras av visselblåsare.

Det finns olika exempel på försök att precisera begreppen.

I sin avhandling om skyddet för visselblåsare i arbetslivet nämner Per Larsson ett antal element som kan ingå i en rapporteringsordning.

- Särskilda kanaler genom vilka missförhållanden tryggt och förtroligt kan rapporteras.
- Särskilda rutiner som anger 1) när missförhållanden får eller ska rapporteras, 2) hur rapporterna ska hanteras av organisationen, 3) hur den som har rapporterat ska hållas informerad om vidtagna åtgärder som en följd av rapporteringen samt 4) hur utpekade personers intressen ska värnas.

---

<sup>13</sup> PricewaterhouseCoopers (2007).

<sup>14</sup> SOU 2010:38 s. 171.

- Regler om när det finns en rätt att vända sig externt och vad som gäller vid externa avslöjanden (t.ex. till media eller till en tillsynsmyndighet).
- Utbildningsinsatser om ansvar och rutiner för att rapportera missförhållanden.<sup>15</sup>

Datainspektionen utövar tillsyn över visseblåsarfunktioner utifrån ett dataskyddsperspektiv. I sin vägledning för bolag anger myndigheten att begreppet ”whistleblowingsystem” omfattar särskilda rapporteringskanaler som inrättas i syfte att underlätta för anställda att anmäla misstänkta brott såväl mot ett bolags egen uppförandekod som mot nationell lag. Sådana rapporteringskanaler kan vara en särskild e-postadress, telefonjänst eller webbplats genom vilka uppgifter om brottsmisstankar avseende enskilda personer samlas in och behandlas.<sup>16</sup>

I EU:s rättsakter på finansmarknadsområdet finns krav på att medlemsstaterna ska se till att behöriga myndigheter och utpekade finansiella företag etablerar effektiva mekanismer för att möjliggöra rapportering av faktiska eller potentiella överträdelser. Till mekanismerna hör särskilda förfaranden för mottagande av rapporter om överträdelser, lämpligt skydd mot repressalier för anställda som rapporterar eller anklagas för överträdelser samt skydd av personuppgifter för den som rapporterar eller anklagas för en överträdelse.<sup>17</sup>

Enligt den norska arbetsmiljölagen ska offentliga och privata arbetsgivare, inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet, underlätta visseblåsning genom att utarbeta rutiner eller vidta andra lämpliga åtgärder.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Larsson (2015), s. 48.

<sup>16</sup> Datainspektionen (2010), s. 4.

<sup>17</sup> Se t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

<sup>18</sup> Arbetsmiljøloven, §§ 3–6.

Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare anger att det ska finnas tydliga kanaler för rapportering och avslöjanden av missförhållanden. Medlemsstaterna ska uppmuntra arbetsgivare att inrätta interna rapporteringsprocedurer.<sup>19</sup>

## 2.3 Vad är korruption?

Det finns ingen enhetlig definition på korruption. Europarådets civilrättsliga konvention om korruption, till vilken Sverige har anslutit sig, definierar korruption som ”att direkt eller indirekt begära, erbjuda, ge eller ta emot en muta eller någon annan form av otillbörlig fördel eller förespeglning av fördel som snedvrider utförande av en plikt eller handlande som krävs av den som tagit emot mutan, den otillbörliga fördelen eller förespeglingen därom”.<sup>20</sup> En traditionell definition, som bland andra Världsbanken använder, är ”att använda en offentlig ställning för otillbörlig vinning”. I det av FN ledda globala programmet mot korruption används definitionen ”maktmissbruk för privat vinning” som inkluderar både den offentliga och den privata sektorn.

Statskontoret utgår från definitionen som används i regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption (skr. 2012/13:167). Enligt den utgörs korruption av att någon ”utnyttjar en offentlig ställning för att uppnå en otillbörlig vinning för sig själv eller andra”.

Definitionen får anses omfatta korruption i såväl en snävare som bredare mening. Till den förra hör korruptionsrelaterad brottslighet, som mutbrott, bestickning, tjänstefel och trolöshet mot huvudman. Korruption i den vidare betydelsen omfattar ageranden som inte är straffbelagda, till exempel jäv eller åsidosättande av normer som riskerar att rubba förtroendet för tjänstemannens eller myndighetens opartiskhet och objektivitet. Det kan också vara fallet i situationer då något rekvisit i en straffbestämmelse om korruptionsrelaterad brottslighet inte är uppfyllt och

---

<sup>19</sup> Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare. CM/Rec (2014) 7), princip 13, 14, 15 och 16.

<sup>20</sup> Civilrättslig konvention om korruption. Europarådet, Strasbourg den 4 november 1999.

förfarandet därför inte kan sägas avse brott, men det ändå strider mot allmänt vedertagna normer.

Korruption kan således omfatta en mängd företeelser, inklusive brottsliga handlingar som blir föremål för brottsutredning och ärenden som behandlas av personalansvarsnämnder eller disciplinnämnder. Dit kan också höra företeelser som faller under tillsyn av andra myndigheter, till exempel JO eller Finansinspektionen.



### 3 Myndigheternas nuvarande arbete och erfarenheter

#### **Resultatet av kartläggningen i korthet**

Knappt 30 myndigheter uppger att de har infört någon form av visselblåsarfunktion. Ungefär lika många har övervägt att göra det.

Utvecklingen har gått i jämn takt under de senaste fem åren.

Visselblåsarfunktioner är vanligast bland de större myndigheterna. Bland de allra minsta förekommer de nästan inte alls.

En relativt stor del av universitetet och högskolorna har infört visselblåsarfunktioner.

Myndigheterna har olika syften med sina visselblåsarfunktioner.

Bara en mindre del av anmälningarna gäller allvarliga missförhållanden.

I uppdraget till Statskontoret ingår att kartlägga hur myndigheterna under regeringen för närvarande arbetar med visselblåsarfunktioner för att upptäcka misstänkta fall av korruption och deras erfarenheter av dem.

Med en enkätundersökning har vi skaffat en översiktlig bild av hur myndigheterna arbetar med visselblåsarfunktioner. Undersökningen har kompletterats med intervjuer och uppföljande frågor till myndigheter som uppger att de har visselblåsarfunktioner.

#### **3.1 Enkätundersökningen**

Enkäten riktades till cheferna för alla de drygt 290 myndigheter under regeringen som har minst fem årsarbetskrafter. För att inte i onödan öka myndigheternas administration samordnade vi enkäten med en enkätundersökning som genomförs inom ramen för Statskontorets pågående

projekt om frivillig myndighetssamverkan.<sup>21</sup> I enkäten ingick fem specifika frågor om visselblåsarfunktioner (se bilaga 3). Enkätundersökningen genomfördes under augusti och september 2016.

Knappt 190 av de tillfrågade myndigheterna svarade på frågorna om visselblåsning, det vill säga drygt 60 procent. Bortfallet är relativt stort, men någorlunda jämnt fördelat mellan myndigheter av olika storlek och med olika verksamheter. Vi bedömer att de samlade svaren ger en översiktlig bild av den nuvarande situationen bland myndigheterna, men kan inte säga hur representativ den är för de myndigheter som inte har besvarat enkäten.

Eftersom det är relativt få myndigheter som svarat att de har infört eller övervägt att införa en visselblåsarfunktion så bör resultaten tolkas särskilt försiktigt när vi delar upp svaren på olika grupper av myndigheter och redovisar andelar. Där kan enstaka bortfall få stor betydelse för resultatet.

Ett ytterligare skäl till att tolka svaren försiktigt är att begreppet visselblåsarfunktion inte har någon självklar och allmängiltig betydelse.<sup>22</sup> I enkäten angav vi ingen strikt definition eller specifikt syfte, till exempel att motverka korruption. Myndigheterna fick alltså själva välja om de ville beteckna de möjligheter de erbjuder för att anmäla misstankar om oegentligheter som berör deras verksamhet som en visselblåsarfunktion.

### **Tidigare undersökningar**

Statskontorets uppdrag är att beskriva nuläget. Men vi har också försökt beskriva utvecklingen under de senaste åren genom att jämföra svaren på vår enkät med ett par tidigare undersökningar.

För några år sedan undersökte Riksrevisionen myndigheternas arbete mot korruption.<sup>23</sup> Inom ramen för utredningen genomförde Riksrevisionen under hösten 2012 en enkätundersökning till de 65 myndigheter som omfattades av förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll

---

<sup>21</sup> Resultaten från undersökningen om frivillig samverkan kommer att redovisas i en rapport från Statskontoret under våren 2017.

<sup>22</sup> Jämför avsnitt 2.2.

<sup>23</sup> Riksrevisionen (2013).



(FISK). Där ingick en fråga om myndigheterna hade ett visselblåsar-system.

På regeringens uppdrag kartlade Statskontoret under 2014 och 2015 de statliga myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korrup-tion.<sup>24</sup> Kartläggningen genomfördes bland annat med hjälp av en enkät, där en fråga gällde visselblåsarfunktioner i myndigheterna.

### **Intervjuer om erfarenheter**

Med utgångspunkt i svaren på enkäten har vi under hösten 2016 inter-vjuat och fått kompletterande information från ungefär 25 myndigheter som har infört eller övervägt att införa någon form av funktion för visselblåsning. Vi har också tagit del av information om visselblåsar-funktioner på myndigheternas hemsidor.

## **3.2 Myndigheternas svar**

### **Var sjunde myndighet uppger att de har en visselblåsarfunktion**

Av de knappt 190 myndigheter som besvarat enkäten anger 27 stycken, det vill säga 15 procent, att de har en visselblåsarfunktion.

### **Viss ökning varje år**

Enligt våra intervjuer med personer som har god insikt på området har intresset för visselblåsning ökat under de allra senaste åren. En orsak är att flera svenska och internationella exempel på visselblåsning har fått stor uppmärksamhet. Därför kunde man förvänta sig att antalet myndig-heter som har en visselblåsarfunktion har ökat.

För att undersöka det bad vi de myndigheter som i enkäten svarade att de har en visselblåsarfunktion att ange vilket år de införde den. Svaren visar att mellan två och fyra myndigheter per år har infört en vissel-blåsarfunktion sedan 2012. Men här har nästan var tredje myndighet avstått från att svara eller svarat vet ej, så resultatet är osäkert. Det är dock rimligt att anta att de som har infört funktionen nyligen har haft lättare att ange året än de som gjorde det för flera år sedan. Slutsatsen

---

<sup>24</sup> Statskontoret (2015).

av myndigheternas svar är därför att ökningen har varit ganska jämn under de senaste fem åren.

Enligt Riksrevisionens undersökning från 2012 avsåg bara de myndigheter som omfattas av FISK. Ungefär var fjärde av dem (16 stycken) svarade att de hade en visselblåsarfunktion. I stort sett lika många av "FISK-myndigheterna" (15 stycken) svarade så i vår undersökning.<sup>25</sup> Utöver de som svarade på vår enkät har fyra andra FISK-myndigheter en visselblåsarfunktion. Det tyder på att antalet myndigheter med visselblåsarfunktion i den gruppen har ökat något. Precisionen i jämförelsen är dock begränsad, eftersom frågans formulering, vem som svarat och svarsfrekvensen skiljer sig mellan de båda undersökningarna.

Jämfört med Statskontorets undersökning från 2015 visar däremot den aktuella undersökningen en tydlig ökning på bara ett drygt år, från 7 till 15 procent av alla som svarat. Resultatet överraskar med tanke på att den förra undersökningen inte omfattade myndigheter med mellan 5 och 20 årsarbetskrafter, medan de ingick i den senare. Som vi strax återkommer till är det mycket få av de allra minsta myndigheterna som har svarat att de har en visselblåsarfunktion.

Skillnaden kan således knappast förklaras av att undersökningarna inte hade identiska populationer. Snarare har den till stor del att göra med hur frågorna formulerades.<sup>26</sup> Därför går det knappast att dra några slutsatser av jämförelsen mellan de två undersökningarna.

---

<sup>25</sup> I en enkätundersökning riktad till internrevisorer som Ekonomistyrningsverket genomförde 2014 var det något färre av "FISK-myndigheterna" som svarade ja på frågan om myndigheten hade "en inrättad funktion för att ta emot misstanke om otillbörlig påverkan, bedrägeri och annan oegentlighet i verksamheten."

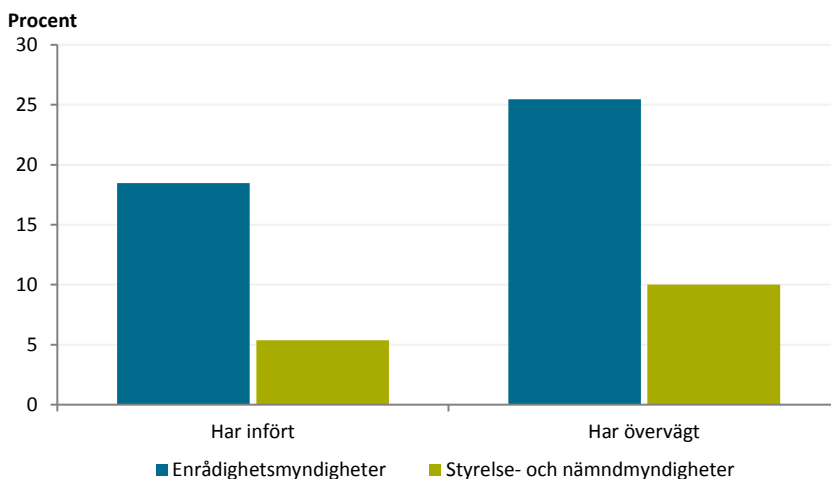
<sup>26</sup> I den tidigare undersökningen löd frågan: "Finns det på er myndighet information om vart de anställda ska vända sig med misstankar om korruption och oegentligheter inom myndighetens områden?" Det fanns tre svarsalternativ: 1. "Ja" 2. "Myndigheten har en visselfunktion dit de anställda kan anmäla misstankar anonymt" 3. "Nej" I den senare undersökningen formulerades frågan så här: "Med en visselblåsarfunktion avser vi en särskild möjlighet för bland annat anställda att anmäla misstankar om oegentligheter som rör myndighetens verksamhet." Svarsalternativen var "Ja" och "Nej".

## Skillnader mellan ledningsformer, storlek och verksamhet

I uppdraget anges att Statskontoret bör bedöma i vilken utsträckning som olika organisatoriska förutsättningar, till exempel storlek och geografisk spridning, påverkar myndigheternas användning av visselblåsarfunktioner. Med tanke på att antalet myndigheter med visselblåsarfunktioner är så litet så upprepar vi att det kan vara vanskligt att dela upp dem i kategorier och att man bör vara försiktig med att dra slutsatser av skillnaderna mellan olika grupper. Det gäller särskilt när det gäller den geografiska spridningen, där underlaget är för litet för att över huvud taget se några systematiska skillnader.

Låt oss se närmare på hur de sammanlagt 27 myndigheter som i vår enkät har svarat att de har en visselblåsarfunktion skiljer sig med avseende på några olika förutsättningar. Vi börjar med att dela upp dem i två grupper efter deras ledningsform, det vill säga enrådighetsmyndigheter respektive styrelse- och nämndmyndigheter. Se figur 1.

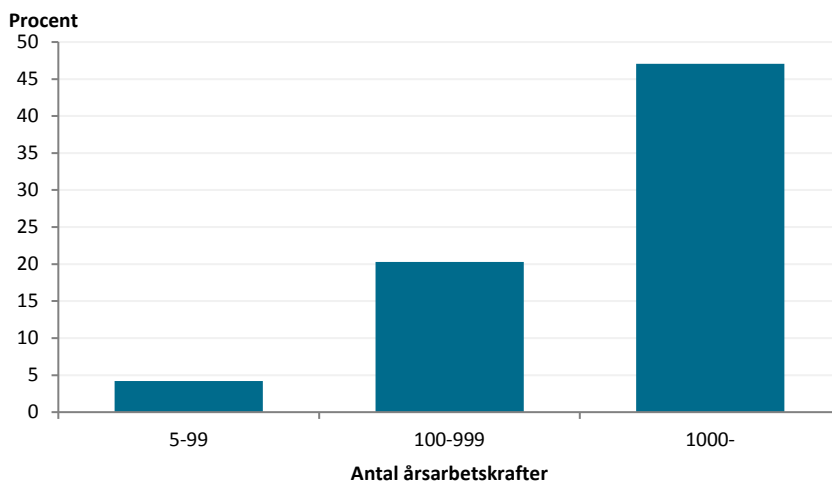
**Figur 1** Andel av myndigheterna som svarat att de har respektive har övervägt att införa en visselblåsarfunktion fördelad på ledningsform. Procent av svaren.



En betydligt större andel av de enrådighetsmyndigheter som svarat på enkäten har infört eller övervägt att införa en visselblåsarfunktion jämfört med styrelse- och nämndmyndigheterna. Men det är inte säkert att skillnaden har att göra med ledningsformen. Den främsta förklaringen kan i stället vara att nämndmyndigheterna ofta är små, och som vi strax återkommer till så är visselblåsarfunktioner ovanliga i små myndigheter. Men åtminstone för styrelsemyndigheterna, som oftast är relativt stora, är det tänkbart att de ser ett mindre behov av en särskild visselblåsarfunktion. Skälet skulle vara att den som vill påtala en oegentlighet kan ha lättare att rapportera den till styrelsen, som inte deltar aktivt i den ordinarie operativa verksamheten. I en enrådighetsmyndighet kan det vara svårt att berätta om ett missförhållande för den som är direkt ansvarig för den dagliga verksamheten.

Andelen myndigheter som har infört en visselblåsarfunktion skiljer sig kraftigt mellan olika storleksklasser. Mönstret är att andelen ökar med storleken. Se figur 2.

**Figur 2** Andel av myndigheterna som svarat att de har en visselblåsarfunktion fördelad på storleksklasser (antal årsarbetskrafter). Procent av svaren.



Fördelningen på storleksklasser ser liknande ut för de myndigheter som har övervägt att införa en visselblåsarfunktion, men här är det bara enstaka av de största myndigheterna som har svarat.

Ett annat sätt att illustrera att förekomsten av visselblåsarfunktioner är starkt kopplad till myndigheternas storlek är att sätta svaren i relation till alla de knappt 350 myndigheterna under regeringen, det vill säga inklusive dem som inte har svarat på enkäten. Av de 50 största myndigheterna är det minst åtta som har en visselblåsarfunktion, det vill säga 16 procent. Av de 100 största är motsvarande siffra 19 procent. Eftersom i vart fall fyra av dem som inte svarat på enkäten har en visselblåsarfunktion så är den verkliga andelen troligen något högre. Av de 150 minsta myndigheterna är det bara en som har en visselblåsarfunktion (0,7 procent). Bilden är snarlik för de myndigheter som har övervägt att införa en visselblåsarfunktion, fast där är skillnaden mellan stora och små myndigheter något mindre.

Eftersom relativt få myndigheter har infört eller övervägt en visselblåsarfunktion är det svårt att fördela svaren på olika verksamheter eller typer av myndigheter. Här nöjer vi oss därför med att redovisa tre tydliga kategorier där relativt många myndigheter har svarat på enkäten. De är domstolar, universitet och högskolor samt länsstyrelser.

Av de 41 domstolarna som har svarat är det ingen som har en visselblåsarfunktion, men ett par som har övervägt frågan. Tio länsstyrelser har svarat, varav två angav att de har en visselblåsarfunktion i form av interna rutiner för att anmäla oegentligheter till närmaste chef.

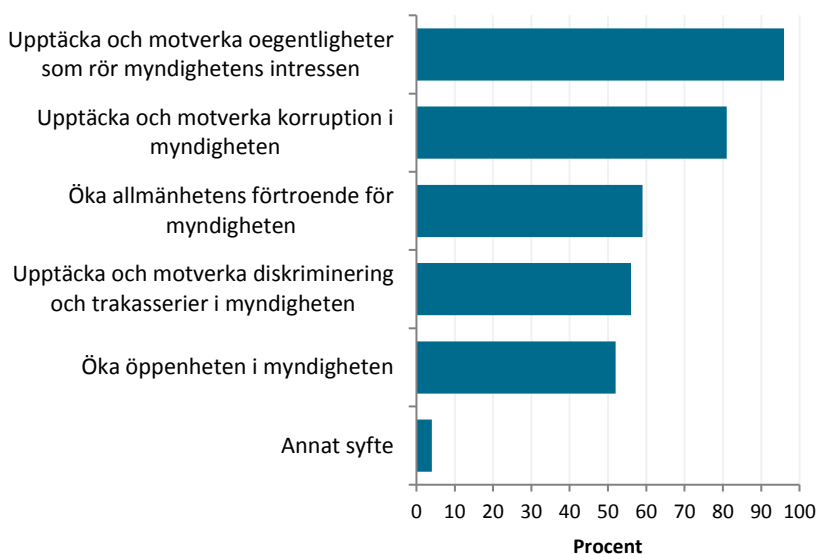
Bland universiteten och högskolorna förekommer visselblåsarfunktioner i betydligt större omfattning. Här är det 7 av 18 som anger att de har skaffat en visselblåsarfunktion och ytterligare ett par som har övervägt att göra det.

### **Visselblåsarfunktionerna har flera syften**

I enkäten ombads de myndigheter som har en visselblåsarfunktion att ange vilket eller vilka syften den har. Här kunde myndigheterna välja ett eller flera av fem alternativ och dessutom ange andra skäl.

De flesta myndigheterna angav mellan tre och fyra syften, och ingen angav bara ett syfte. Nästan alla angav syftet att upptäcka och motverka oegentligheter som rör myndighetens intressen, något färre att motverka korruption i myndigheten. Drygt hälften av myndigheterna angav något av alternativen att öka allmänhetens förtroende för myndigheten, att upptäcka och motverka diskriminering och trakasserier respektive att öka öppenheten i myndigheten. Bara en myndighet angav något annat syfte, men utan att precisera. Se figur 3.

**Figur 3** Myndigheternas syften med sina visseblåsarfunktioner. Andel av myndigheterna som har angett de olika svarsalternativen (flera alternativ kunde anges). Procent av svaren.



### **Visseblåsarfunktionen vänder sig till medarbetarna – men inte bara**

Visseblåsarfunktionerna riktar sig i första hand till myndighetens egna medarbetare. Nästan alla myndigheter angav det svaret. Knappt hälften svarade att funktionen också kan utnyttjas av personer som är berörda av myndighetens verksamhet, och var fjärde att den också riktar sig till allmänheten.

Många av myndigheterna definierar begreppet visselblåsare vidare än till exempel Europarådet, och vänder sig inte bara till dem som har en ”arbetsrelaterad relation” till organisationen.<sup>27</sup>

### **3.3 Organisation och praktisk hantering av visselblåsarfunktioner**

Myndigheterna har organiserat sina visselblåsarfunktioner på skilda sätt, och hur de fungerar i praktiken varierar också i hög grad. Med utgångspunkt i information från våra samråd och intervjuer samt myndigheternas hemsidor ska vi beskriva de varianter som förekommer vid cirka 25 myndigheter som anger att de har en visselblåsarfunktion.

Vi börjar med att visa några exempel på hur myndigheter har organiserat och utformat sina visselblåsarfunktioner, samt ungefärliga uppgifter om antalet ärenden och kostnaderna. Se tabell 1.

---

<sup>27</sup> Jämför avsnitt 2.1.

**Tabell 1 Exempel på hur olika myndigheter har organiserat sina visselblåsarfunktioner.**

Myndighet	Infördes	Målgrupp	Extern tjänst	Mottagare	Anmälningar/år (behandlade)	Kostnad/år (kr)
Folke Bernadotte-akademien	2015	Medarbetare & allmänhet	Nej	Chefsgrupp	0	0
Första AP-fonden	2015	Medarbetare	Ja	Chef för juridik och compliance	0	15 000
Försvarets materielverk	2014	Medarbetare & allmänhet	Ja	IR chef, chefs-jurist, etikråd	15 (5)	82 800
Högskolan i Skövde	2015	Medarbetare & allmänhet	Ja	Ansvarig chef	0	0
Karolinska institutet	2016	Medarbetare	Nej	Säkerhetschef	Uppgift saknas	45 000
Naturvårdsverket	2016	Medarbetare	Nej	Chefsjurist	2	0
Pensionsmyndigheten	2010	Medarbetare	Nej	Säkerhetschef, IR-chef, HR-chef	0	0
SIDA	2012	Medarbetare	Nej	Utredningsgrupp (GD stab)	Uppgift saknas	20 000
Sjätte AP-fonden	2013	Medarbetare	Ja	VD, vice VD	0	15 000
Statens energimyndighet	2015	Medarbetare & allmänhet	Ja	Chefsgrupp	6 (3)	35 000
Trafikverket	2012	Medarbetare & allmänhet	Ja	IR chef	36 (6)	58 800
Transportstyrelsen	2013	Medarbetare & allmänhet	Ja	Personaldirektör, chefsjurist	85 (8)	48 200
Tullverket	2015	Medarbetare	Nej	Utredningsgrupp	25 (25)	0

Anm. Uppgifterna om antalet ärenden och kostnader är ungefärliga. Kostnaderna avser bara de direkta kostnaderna för till exempel tekniska lösningar. Kostnaden för personalens tid ingår inte.

## Former för anmälan

I de fall där visselblåsarfunktionen inte bara riktar sig till de egna medarbetarna går det att hitta information om den via myndighetens hemsida, även om det ibland kräver en del ansträngningar. Några av myndigheterna hänvisar till en extern webbtjänst som tar emot anmälningarna, vilka sedan vidarebefordras anonymt till myndigheterna. Det



förekommer också att myndigheterna har egna formulär för anmälan på hemsidan, eller anger att anmälan kan göras via brev eller e-post.

Anmälningar till både interna och externa visseblåsarfunktioner tas ofta emot av någon särskild funktion eller befattningshavare vid myndigheten, till exempel chefsjuristen, internrevisionen, säkerhetschefen eller en utredningsgrupp. En del myndigheter har tagit fram dokument med riktlinjer för hur anmälningarna ska göras och hur de kommer att behandlas.

### **Möjligheter att vara anonym**

Många av myndigheterna anger att det går att göra anonyma anmälningar, och hur det i så fall kan gå till. De som inte utnyttjar webbaserade formulär rekommenderar i vissa fall den som vill vara anonym att anmäla via brev eller en anonym e-postadress. I något fall erbjuds en tjänst för att kryptera meddelandet.

Ofta finns någon form av information om myndighetens hantering av personuppgifter och att anmälningar kan komma att lämnas ut som allmänna handlingar. Flera myndigheter anger uttryckligen att de inte kan garantera anmälares anonymitet. I något fall anges att myndigheten inte kommer att försöka efterforska källan.

### **Utredning av anmälningar**

Av de fall som vi har studerat finns bara ett exempel på en myndighet som kan använda en extern aktör för att utreda anmälda misstankar. Där emot förekommer det att myndigheterna skickar anmälningar vidare till en annan myndighet där det är befogat.

Det vanliga är således att myndigheterna själva utreder anmälningarna och därefter beslutar om eventuella åtgärder. I några fall har myndigheterna utsett en särskild grupp som har till uppgift att utreda, i andra fall avgörs det från fall till fall och beroende på hur myndigheten är organiserad. Oftast deltar chefsjuristen och internrevisionen i utredningarna. I en del fall är också andra funktioner inkopplade, till exempel tillsyns- eller riskfunktioner, säkerhets- eller personalchefen.

### 3.4 Myndigheternas erfarenheter av visseblåsarfunktioner

Ett fåtal myndigheter har följt upp eller utvärderat sina visseblåsarfunktioner på ett systematiskt sätt, till exempel när det gäller de samlade kostnaderna för funktionen eller hur den har påverkat förtroendet för myndighetens verksamhet. Vi har inte stött på något fall av korruption eller allvarligt missförhållande som har avslöjats som en direkt följd av en visseblåsarfunktion. I Statskontorets undersökning från 2015 angav sju procent av myndigheterna att de hade uppmärksammat misstankar om korruption genom sina visseblåsarfunktioner.<sup>28</sup>

Att inget allvarligt missförhållande har avslöjats betyder inte att myndigheterna inte har haft nytta av sina visseblåsarfunktioner. Alla som har svarat har ju haft åtminstone ett annat syfte med funktionen än att motverka korruption. I flera fall fungerar funktionen som ett komplement till andra åtgärder som genomförs inom ramen för myndigheternas arbete med värdegrund och organisationskultur, med syftet att öka öppenheten och tilliten i organisationen. Dessutom kan förekomsten av en visseblåsarfunktion tillsammans med andra åtgärder ha fungerat förebyggande mot korruption, eftersom den har ökat risken att sådana försök ska avslöjas. Hur stor den effekten är går dock inte att bedöma.

En generell erfarenhet är att visseblåsarfunktioner utnyttjas när de införs, men att de inte i första hand används för att anmäla misstänkta fall av korruption eller andra brott. Särskilt i början gäller en stor del av ärendena olika former av missnöje med arbetsförhållandena på myndigheterna, som kan vidarebefordras till reguljära funktioner i myndigheterna. Här förekommer att visseblåsarfunktionen används för att sprida mer eller mindre välgrundade rykten eller uttryck för personliga konflikter. Det finns också exempel på att anmälningarna berör frågor som inte ligger inom myndighetens ansvar. Med tiden tycks dock antalet icke avsedda anmälningar minska. Kvar blir ett fåtal ärenden som myndigheterna behöver utreda i särskild ordning, eller i yttersta fall lämna vidare till polis och åklagare.

---

<sup>28</sup> Statskontoret (2015), s 59 f.

## 3.5 Sammanfattande iakttagelser

Vår undersökning visar att frågan om visselblåsarfunktioner har uppmärksamats av en relativt stor del av myndigheterna. Åtminstone bland de större myndigheterna är det ganska många som under de senaste åren antingen har infört eller övervägt att införa en visselblåsarfunktion. Mycket talar för att intresset för frågan har ökat under de allra senaste åren, men det har i fall inte lett till att påtagligt många fler myndigheter har skaffat sig visselblåsarfunktioner.

Det finns ett tydligt samband mellan myndigheternas storlek och förekomsten av visselblåsarfunktioner. Bland de största myndigheterna är de relativt vanliga, bland de minsta i stort sett obefintliga. En rimlig förklaring är att verksamheten vid många av de stora myndigheterna innebär risker för olika slag av korruption, till exempel i samband med beslut om ekonomiska bidrag eller upphandlingar. I många av de små myndigheterna förekommer den sortens ärenden sällan eller inte alls.

En annan aspekt är att det i stora myndigheter med omfattande verksamhet, komplicerade organisationer, utspritt ansvar och varierande beslutsordningar kan vara lättare att dölja oegentligheter än i små organisationer där i stort sett alla är inblandade i och har insikt i hela verksamheten.

En ytterligare förklaring till att visselblåsarfunktioner är sällsynta i små myndigheter är att de inte kan avsätta den kompetens och andra resurser som en visselblåsarfunktion kräver. För de riktigt små myndigheterna, som bara har ett fåtal anställda, framstår det sannolikt som långsökt att införa en visselblåsarfunktion som riktar sig till medarbetarna. Det skulle i vart fall vara omöjligt att ens antyda att funktionen är till för att garantera visselblåsarnas anonymitet.

Jämförelsen mellan olika typer av verksamheter vid de myndigheter som har svarat på vår enkät visar också på stora skillnader. Här begränsas förutsättningarna för analysen av att relativt många myndigheter har avstått från att svara.

Bland länsstyrelserna – som till stora delar har samma uppgifter och förutsättningar – är det bara två av tio som har infört visselblåsarfunktioner.

Det är också intressant att jämföra hur domstolarna respektive universiteten och högskolorna har svarat, särskilt som svarsfrekvensen i båda fallen är relativt god. De två grupperna av myndigheter är speciella men på olika sätt – domstolarna är många, högskolorna har många medarbetare. Ungefär var fjärde myndighet under regeringen är en domstol, och mer än var fjärde statligt anställd arbetar på ett universitet eller en högskola. Av de domstolar som har svarat på enkäten är det inte någon som har en visseblåsarfunktion, medan nästan 40 procent av högskolorna har en.

Av svaren på enkäten framgår tydligt att myndigheterna ser olika syften med en visseblåsarfunktion. Och visserligen vänder sig funktionen nästan alltid till de egna medarbetarna, men många myndigheter erbjuder också andra grupper att utnyttja funktionerna.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att vår kartläggning visar att myndigheternas utgångspunkter, förutsättningar och bedömningar inför beslut om att skaffa visseblåsarfunktioner skiljer sig i en rad avseenden. Det konstaterandet tar vi med oss när vi diskuterar den andra frågan i Statskontorets uppdrag, det vill säga om en gemensam visseblåsarfunktion för myndigheterna skulle vara ändamålsenlig och effektiv.

## **4 En gemensam visselblåsarfunktion – uppgift, organisation och konsekvenser**

I det här kapitlet ska vi diskutera vad en gemensam visselblåsarfunktion för att upptäcka och motverka korruption kan ha för uppgifter, hur uppgifterna kan organiseras praktiskt samt förutsättningarna för och konsekvenserna av en sådan funktion.

### **4.1 Visselblåsarfunktionens uppgifter**

I regeringens uppdrag till Statskontorets anges inte närmare vad som avses med en gemensam visselblåsarfunktion. Statskontoret ska utreda hur en eventuell gemensam visselblåsarfunktion kan fungera, inklusive formerna för hur och av vem som anmälningar ska hanteras. Som vi konstaterade i avsnitt 2.2 är det inte självklart vilka uppgifter en sådan funktion ska omfatta. Uppgiften och ambitionen har betydelse för hur en gemensam visselblåsarfunktion kan organiseras och vilka konsekvenser det får.

Enligt Statskontoret behöver en visselblåsarfunktion bestå av åtminstone tre delar – en kanal som visselblåsarna kan använda för att anmäla sina misstankar, någon form av kontroll och sortering av anmälningarna samt utredning av de ärenden som berör sådana frågor som funktionen är avsedd för. Låt oss se närmare på de tre uppgifterna.

#### **Kommunikationskanal**

En visselblåsare kan använda olika kanaler för att anmäla en misstanke, inklusive e-post, telefon, brev eller personligt besök. De krav som enligt Statskontoret bör ställas på en gemensam kommunikationskanal är att den är tillgänglig för många användare, kostnadseffektiv enkel att använda för både visselblåsarna och myndigheterna, vara säker att använda för den som vill vara anonym men ändå ge förutsättningar för återkoppling och dialog. Dessutom bör det vara möjligt att i anslutning till

kanalen informera om bland annat hur den används samt dess syfte och förutsättningar.

Statskontoret bedömer att en fristående webbportal uppfyller alla de kraven. Nästan alla har tillgång till internet, vilket gör att en sådan portal är tillgänglig dygnet runt. Det finns alla möjligheter att presentera olika typer av information via portalen. Kostnaden för att driva den är låg, eftersom inte kräver någon bemanning. Möjligheten att erbjuda anonymitet är större än för e-post och telefon. Anmälningar via brev kan visserligen vara helt anonyma, men medger i princip inga möjligheter till kommunikation mellan visselblåsaren och myndigheten. För myndigheterna skapar en sådan kanal dessutom goda möjligheter att hantera anmälningarna på ett systematiskt sätt, sammanställa statistik etc.

Själva kanalen består av ett formulär som används för att anmäla ett ärende till de myndigheter som är anslutna till funktionen. När formuläret är ifyllt skickas det automatiskt vidare till den aktuella myndigheten för vidare behandling. En sådan kanal kan utformas så att visselblåsaren kan vara anonym, men ändå ge vissa möjligheter till kommunikation mellan visselblåsaren och den berörda myndigheten.

Webbportalen bör innehålla tydlig information om bland annat syftet med funktionen, hur den ska användas och hur anmälningarna kommer att behandlas.

### **Kontroll och sortering av anmälningar**

När en anmälan har kommit in krävs någon form av första kontroll av dem. Här är uppgiften att översiktligt kontrollera och bedöma om anmälningarna avser den typ av frågor som funktionen ska behandla och om de innehåller korrekta och tillräckliga uppgifter för att ärendet ska gå att utreda. De ärenden som uppfyller kraven skickas därefter vidare till någon av myndigheterna för handläggning och utredning, medan de övriga ärendena skrivs av eller hanteras enligt särskilda rutiner.

Den här uppgiften kan utvidgas till att också omfattar att också ta emot anmälningar via telefon eller post, som funktionen i så fall själv omvandlar till en anonym anmälan som vidarebefordras till myndigheterna via den gemensamma kommunikationskanalen.

## Utredning av anmälningar

Den mest omfattande uppgiften för en visselblåsarfunktion är att utreda de anmälningar som kommer in via rapporteringskanalen via kontrollen och sorteringen. När utredningarna är klara lämnas de över till de berörda myndigheterna, som bedömer dem och beslutar om lämpliga åtgärder.

## 4.2 Tre former av gemensam funktion

En gemensam visselblåsarfunktion för myndigheterna kan i princip omfatta en, två eller alla tre av de här uppgifterna.

- Gemensam rapporteringskanal ("brevlåda")
- Gemensam rapporteringskanal plus kontroll och sortering av anmälningar
- Renodlad funktion med samtliga uppgifter

### Gemensam "brevlåda" för rapportering

Den mest begränsade formen av gemensam visselblåsarfunktion består bara av själva kanalen som visselblåsarna kan använda för att rapportera sina misstankar. Här skulle funktionen i stort sett bara fungera som en gemensam brevlåda dit anmälningarna lämnas anonymt, för att därefter automatiskt vidarebefordras till respektive myndighet.

Sådana tjänster finns tillgängliga på marknaden i några olika varianter. Det kan vara en webbportal där visselblåsaren loggar in med en kod och fyller i ett formulär med uppgifter om vilken myndighet som anmälan gäller och beskriver ärendet. Därefter skickas det direkt till myndigheten för vidare handläggning. Lösningen medger vissa möjligheter för myndigheten att kommunicera med visselblåsaren, till exempel för att be om kompletterande underlag eller återkoppla om hur ärendet hanteras. Men kommunikationen kan bara föras om visselblåsaren önskar, eftersom denne själv måste välja att logga in på tjänsten för att ta del av och svara på eventuella meddelanden från myndigheten. För att skydda anonymiteten krypteras visselblåsarens kommunikation via tjänsten.

En liknande typ av tjänst kan ta emot anmälningar som inte är anonyma, till exempel via telefon, och avidentifierar dem innan de vidarebefordras

till myndigheterna. Eftersom det kräver manuell hantering så blir kostnaderna högre än för en renodlad webbportal.

### **Gemensam rapporteringskanal med kontroll och sortering**

En annan form av gemensam visselblåsarfunktion är att begränsa uppgifterna till att utforma, tillhandahålla och informera om en kanal för att anmäla oegentligheter vid olika myndigheter. I uppgiften kan ingå att sortera ärendena och granska dem översiktligt. Syftet är att kontrollera att ärendena är av det slag som avses och bedöma om de är möjliga att utreda. Därefter vidarebefordras ärendena till rätt myndighet för vidare behandling.

### **Gemensam funktion för samtliga uppgifter**

I den mest utvecklade formen av gemensam visselblåsarfunktion läggs så många uppgifter som möjligt på funktionen.

Här kan ingå att utforma rapporteringskanalen så att den blir enkel och säker att använda, göra funktionen känd och tillgänglig för den målgrupp som den vänder sig till, att tydligt och korrekt informera om hur funktionen fungerar och vilket syfte den har samt vilket skydd som finns för visselblåsarens anonymitet.

Det är också funktionens ansvar att utforma rutiner och processer för att bedöma om en anmälan verkligen avser korruption och i så fall inom vilken myndighet, eller om det handlar om någon annan form av oegentlighet. Om ärendet avser korruption så ska funktionen utreda det och därefter lämna över resultatet till den myndighet som berörs.

Men det måste också finnas rutiner för hur andra typer av anmälningar ska hanteras. Förutsatt att det är möjligt för en visselblåsare att vara anonym – vilket är en grundläggande förutsättning för att en visselblåsarfunktion över huvud taget ska kunna uppfylla sitt syfte – så går det aldrig att förhindra att funktionen utnyttjas för att anmäla andra typer av missförhållanden. Erfarenheterna från de myndigheter som har infört egna visselblåsarfunktioner visar att merparten av anmälningarna avser annat än misstänkt korruption eller andra allvarliga oegentligheter, trots tydlig information om syftet.



Till de uppgifterna kan läggas generella uppdrag, till exempel att sammanställa och rapportera statistik, informera om korruption och visselblåsning, erbjuda kompetensutveckling för myndigheterna etc.

### **4.3 Organisation av en gemensam funktion**

Den gemensamma visselblåsarfunktionens uppgifter påverkar förutsättningarna och kraven på hur verksamheten ska organiseras. Här ska vi se närmare på några av möjligheterna.

#### **Gemensam ”brevlåda” kräver ingen formell organisation**

För att organisera en gemensam funktion i form av en webbportal med en rapporteringskanal (”brevlåda”) krävs ingen speciell organisation. De myndigheter som ska utnyttja funktionen måste dock komma överens om hur den ska utformas och fungera, samt hur kostnaderna ska fördelas mellan dem. Någon myndighet måste få i uppdrag att handla upp tjänsten och ha nödvändiga kontakter med leverantören, inklusive att ansvara för betalningen.

#### **Fler uppgifter kräver särskild organisation**

Om den gemensamma visselblåsarfunktionen utöver själva kommunikationskanalen ska ha till uppgift att kontrollera och sortera de inkomna anmälningarna innan de vidarebefordras till respektive myndighet behöver den någon form av organisation med personal som utför uppgifterna.

En möjlighet är att bilda en särskild myndighet för uppgiften. Men vi bedömer att verksamheten inte skulle bli särskilt omfattande. En sådan myndighet skulle därför bli liten, vilket kan innebära nackdelar av olika slag.<sup>29</sup>

Ett alternativ är att lägga uppgiften på en befintlig myndighet. Fördelen skulle bland annat vara att utnyttja de etablerade administrativa rutiner och tjänsterna. Men eftersom visselblåsarfunktionen skulle ha så

---

<sup>29</sup> Se t.ex. SOU 2007:107 för en allmän diskussion om tänkbara problem med små myndigheter.

speciella uppgifter så finns det inga självklara kandidater på myndigheter där det inte finns risk att ansvaret för en gemensam visselblåsarfunktion skulle skapa oklara roller eller rollkonflikter.

Och även om det inte saknas myndigheter som rent praktiskt skulle kunna utföra uppgiften så skulle verksamhetens karaktär kräva särskilda åtgärder, som sannolikt inte är så enkla att tillämpa inom ramen för en etablerad verksamhet och organisationskultur. Eftersom visselblåsarfunktionen skulle hantera känsliga uppgifter måste den kunna garantera att integritets- och sekretessfrågorna beaktas strikt. Det skulle ställa speciella krav på den interna organisationen och dess relation till myndighetens övriga verksamheter, särskilda regler för hur handlingar får hanteras, särskild beslutsordning etc.

Det är också tänkbart att upphandla uppgiften av en privat organisation, till exempel ett konsultföretag eller en advokatbyrå. Det finns exempel på både statliga myndigheter och kommuner som har valt den lösningen. En poäng kan vara att ännu tydligare markera funktionens oberoende i förhållande till myndigheterna. Däremot skulle det knappast bli billigare än att lägga uppgiften på en myndighet.

Dessutom kan det finnas en principiell invändning mot att anlita en privat organisation för att ansvara för en gemensam visselblåsarfunktion, i vart fall om den har mer omfattande uppgifter. En grundsyn i förvaltningspolitiken är att statlig verksamhet i huvudsak bör bedrivas i myndighetsform. Avsteg från principen kan vara lämpliga för uppgifter som har karaktären av operativt genomförande snarare än styrande och policyinriktade.<sup>30</sup> Det är inte självklart att uppgifterna för en gemensam visselblåsarfunktion med syftet att motverka korruption kan karakteriseras som operativt genomförande.

Det gäller i ännu högre grad om den gemensamma funktionen ska omfatta alla de moment som vi har beskrivit. Om funktionen själv ska kunna utreda frågor som berör en mängd myndigheter med varierande verksamheter och förutsättningarna så är det tveksamt om det är möjligt att upphandla tjänsten.

---

<sup>30</sup> Se t.ex. Prop. 2009/10:175, s. 106 ff.

Enligt vår bedömning skulle en sådan verksamhet bli så omfattande och ställa så speciella krav att den skulle vara mycket svår att lägga på en befintlig myndighet. I så fall återstår att bilda en särskild myndighet för uppgiften.

## **4.4 De olika formernas konsekvenser**

En gemensam visselblåsarfunktion kommer att få en rad konsekvenser som behöver beaktas och värderas vid valet av vilka uppgifter funktionen ska ha och hur den ska organiseras. Även om konsekvenserna är av samma karaktär så varierar deras omfattning med de olika varianter som vi har beskrivit. Här ska vi kort diskutera de mest betydelsefulla konsekvenserna.

### **Krav på resurser**

De olika tänkbara uppgifterna för en gemensam visselblåsarfunktion ställer helt olika krav på resurser.

Om funktionen begränsas till en gemensam ”brevlåda” så blir den totala kostnaden rimligen lägre än om varje myndighet skaffar en egen rapporteringskanal av samma slag. För myndigheterna kan en sådan lösning således innebära en besparing. Kostnaderna för att handlägga och utreda anmälningarna påverkas inte.

Om funktionen också ska svara för en första kontroll och sortering av ärendena så skulle det ställa krav på egna resurser. Hur omfattande de skulle bli beror på hur uppgiften formuleras och på hur många ärenden som skulle hanteras. Troligen skulle en sådan funktion innebära vissa stordriftsfördelar, framför allt när det gäller kostnaderna för den tekniska lösningen och för att informera om funktionen.

Om den gemensamma visselblåsarfunktionen ska ansvara för alla uppgifter, inklusive att utreda de anmälda misstankarna, så krävs att den kan hantera frågor som berör ett stort antal myndigheter med vitt skilda uppgifter och förutsättningar. Den måste i så fall ha en bred kompetens och stor kapacitet. Om det ska vara frivilligt för myndigheter att utnyttja den gemensamma funktionen så blir det svårt att på förhand veta hur omfattande verksamheten behöver vara och vilken kompetens som krävs.

Också antalet anmälningar är svåra att uppskatta, och beror i vart fall delvis på hur funktionen utformas och hur känd den blir. En grov tumregel som baseras på erfarenheter från näringslivet är att det kommer mellan en och två anmälningar om allvarliga oegentligheter per tusen anställda och år via en visselblåsarfunktion. Till dem kommer sannolikt ett större antal anmälningar som inte bedöms handla om korruption. Också de måste kunna hanteras av den gemensamma funktionen, men kräver inte så omfattande utredningar.

Vi återkommer i slutet av kapitlet till frågan om kostnaderna för en gemensam visselblåsarfunktion.

### **Blir funktionen extern och oberoende?**

En poäng med att skapa en gemensam visselblåsarfunktion är att den skulle vara självständig i förhållande till de myndigheter som misstänks för oegentligheter. Om visselblåsarna uppfattar funktionen som fristående och oberoende så kan det öka deras förtroende för den, och därmed benägenheten att anmäla misstankar mot en myndighet. Den uppfattningen blir sannolikt starkare om inte bara själva rapporteringskanalen utan också all handläggning och utredning av anmälningarna sköts av en fristående funktion.

Men frågan är om det ens är rimligt att skapa en myndighet – eller annan organisation – som uppfyller sådana krav på kapacitet och kompetens att den verkligen kan göra helt oberoende utredningar. Av praktiska skäl är det troligt att myndigheten behöver hämta sakkunskap och underlag från de myndigheter som utredningarna gäller. Då blir frågan hur omfattande kontakter som kan tillåtas för att utredningarna fortfarande ska uppfattas som externa och oberoende. Det kravet är ju ett viktigt argument för att över huvud taget inrätta en gemensam visselblåsarfunktion i stället för att låta varje myndighet hantera frågan på egen hand.

### **Tydlig signal – eller oklart ansvar?**

Att skapa en gemensam funktion genom att bilda en egen myndighet med ett omfattande uppdrag och stora resurser skulle troligen fungera som en kraftfull signal om att regeringen tar arbetet mot korruption inom staten på stort allvar.

Å andra sidan skulle det samtidigt kunna uppfattas som att myndigheternas eget ansvar för frågan minskar, trots att det formellt inte skulle innebära någon förändring. Också med en gemensam funktion skulle myndigheterna själva besluta om vilka åtgärder som behöver vidtas till följd av en anmäld misstanke. En gemensam visselblåsarfunktion påverkar inte det fulla ansvar som myndigheternas ledningar har för sina verksamheter, inklusive att utforma organisationer, arbetsförhållanden och rutiner för att upptäcka och åtgärda riskerna för korruption och andra oegentligheter.

### **Minskat intresse för andra kanaler**

Ett argument för en gemensam visselblåsarfunktion är att underlätta för den som vill anmäla misstankar om oegentligheter. Visselblåsarna ska känna till och ha förtroende för funktionen, som ska vara tydlig, tillgänglig och enkel att använda. Varje form av gemensam funktion skulle således bidra till det. Men troligen skulle en funktion med mer omfattande uppgifter bli mer uppmärksammas och känd än om funktionen begränsas till en gemensam "brevlåda" för att anmäla misstankar.

Men om funktionen utformas så att den uppfyller de här kraven finns en risk för att funktionen utnyttjas för andra syften än som var tänkt. En medarbetare som har synpunkter på arbetsmiljön eller specifika personalfrågor kan tycka att det är bekvämare att framföra dem via visselblåsarfunktionen än att ta upp dem direkt med chefer eller kollegor. I skydd av anonymiteten kan funktionen i värsta fall användas som ett forum för att sprida rykten och skvaller, och på så sätt motverka en öppen och förtroendefull kultur i myndigheten.

I sammanhanget finns det också skäl att diskutera hur en gemensam visselblåsarfunktion skulle kunna påverka den grundlagsskyddade meddelarfriheten som gäller i offentlig förvaltning. I uppdraget till Statskontoret anges särskilt att visselblåsarfunktioner inte får upplevas inskränka meddelarfriheten.

Meddelarfriheten är central för att den medborgerliga kontrollen av den offentliga maktutövningen ska fungera. Även om visselblåsarfunktionen inte formellt på något sätt inskränker meddelarfriheten så går det inte att utesluta att det kan bli så i praktiken, förutsatt att visselblåsarfunktionen är väl känd samt upplevs som ett påtagligt enklare och bekvämare sätt

att anmäla ett missförhållande än att utnyttja meddelarfriheten. Risken finns att en lätt tillgänglig visselblåsarfunktion i organiserad form framstår som den kanal som ska användas i första hand, vilket i så fall skulle kunna minska meddelarfrihetens centrala funktion i den offentliga förvaltningen. Myndigheters reglering av intern kommunikation får inte heller uppfattas som en inskränkning av rätten att kontakta media. Arbetsgivaren får till exempel inte kräva att visselblåsarfunktionen ska användas innan en arbetstagare utnyttjar sin grundlagsfästa tryck- och yttrandefrihet (frågan behandlas mer utförligt i bilaga 2, avsnitt 2).

Åtminstone delvis kan de här riskerna motverkas genom att tydligt informera om syftet med visselblåsarfunktionen och om de andra kanaler som finns för att rapportera olika typer av missförhållanden, inklusive att funktionen inte påverkar medarbetarnas rätt att utnyttja meddelarfriheten. Utmaningen är att erbjuda och uppmuntra användningen av en visselblåsarfunktion som är väl känd, tillgänglig, enkel att använda och har hög trovärdighet men samtidigt förklara att den bara ska utnyttjas för vissa typer av frågor.

En annan svårighet är att precisera och avgränsa de frågor som avses att hanteras av visselblåsarfunktionen. Med den vida definitionen av korruption kan begreppet omfatta en mängd olika företeelser och beteenden. En visselblåsarare som är angelägen om att uppmärksamma ett missförhållande är sannolikt inte särskilt intresserad av att kritiskt ifrågasätta om ärendet verkligen passar att anmäla till visselblåsarfunktionen eller av att försöka ta reda på om det finns mer lämpliga kanaler.

### **Effektivitet och kvalitet**

Ett generellt skäl för att skapa gemensamma funktioner för flera myndigheter är att ta vara på stordriftsfördelar i form av lägre administrativa kostnader eller högre kvalitet.

Den totala kostnaden för den kanal – i första hand en särskild webbportal – som används för att anmäla misstänkta fall av korruption skulle rimligen bli lägre om den är gemensam jämfört med om varje myndighet skulle skaffa en egen. Om funktionen utvidgas och får egna resurser så skulle den också ha kompetens att lämna korrekt information om de formella och praktiska förutsättningarna för att utnyttja funktionen, vilket många myndigheter saknar. En myndighet som är specialiserad

på frågan skulle också kunna skapa effektiva rutiner och processer för att handlägga olika typer av anmälningar.

Men det är inte självklart att en gemensam funktion i form av en myndighet som sköter samtliga uppgifter skulle bli väsentligt billigare och bättre än om ärendena handläggs och utreds av var och en av de berörda myndigheterna. Den nya myndighetens egen administration skulle innebära kostnader, som skulle äta upp hela eller i vart fall en god del av det man skulle spara in genom att utnyttja en gemensam teknisk lösning och utforma effektiva rutiner och arbetsätt.

Det är heller inte alls säkert att handläggningen av ärendena sammantaget skulle bli mer rationell. I en myndighet med egen visselblåsarfunktion handläggs ärendena av den egna personalen, som under merparten av arbetstiden har andra uppgifter. En myndighet som fungerar som en gemensam visselblåsarfunktion blir mindre flexibel, eftersom den inte har några andra uppgifter att utföra vid tillfällen då få anmälningar rapporteras. Men kapaciteten måste dimensioneras så att den klarar att handlägga ärendena på rimlig tid också under perioder när det kommer många ärenden. Även om flödet av ärenden troligen jämnas ut om många myndigheter utnyttjar den gemensamma funktionen så finns risken att resurserna inte kan utnyttjas fullt ut vid varje tidpunkt. Att en specialiserad myndighet skulle handlägga och utreda varje enskilt ärende mer rationellt och effektivt än om de olika myndigheterna gjorde det själva är således ingen garanti för att de totala kostnaderna för verksamheten skulle bli lägre.

### **Enhetlighet – på gott och ont**

Som vi har konstaterat saknar de begrepp som är centrala i sammanhanget – korruption, visselblåsare, visselblåsarfunktion – tydliga och vedertagna definitioner. Vår enkät och våra intervjuer visar att myndigheterna uppfattar, beskriver och tillämpar begreppen på skilda sätt.

En gemensam visselblåsarfunktion skulle utformas och presenteras på samma sätt för alla myndigheter som utnyttjade funktionen. Förutsättningarna skulle därmed förbättras för att visselblåsarna möttes av en formellt korrekt och tydlig information om funktionens syfte, funktion, begränsningar etc.

I de fall där funktionen omfattar sortering, bedömning och utredning av anmälningar skulle den gemensamma funktionen behöva ta fram enhetliga rutiner för hur ärenden som inte avser korruption eller inte är möjliga att utreda ska hanteras, till exempel om de ska vidarebefordras till en viss funktion vid myndigheterna.

Fördelarna med den ökade enhetligheten måste dock vägas mot att den samtidigt minskar möjligheterna att ta hänsyn till olika myndigheters specifika förutsättningar, behov och önskemål. Ett tydligt resultat av vår enkät är att de myndigheter som har infört egna visselblåsarfunktioner i hög grad har anpassat dem till sina egna förutsättningar. Det gäller såväl de huvudsakliga syftena med funktionerna som deras målgrupper och hur myndigheterna hanterar anmälningarna.

En gemensam visselblåsarfunktion med ett tydligt fokus på att upptäcka korruption skulle i vissa fall riskera att minska myndigheternas nytta av funktionen. En myndighet kan till exempel se funktionen som en del av arbetet med att skapa ett öppet klimat i organisationen, där ingen medarbetare ska känna sig hindrad att lyfta fram olika typer av missförhållanden utan att riskera repressalier. Om den gemensamma visselblåsarfunktionen avgränsas strikt till misstankar om allvarlig korruption skulle det kunna tolkas som att andra former av missförhållanden inte är så viktiga att uppmärksamma.

Självklart skulle en myndighet kunna utnyttja den gemensamma funktionen för frågor om korruption och komplettera den med en egen funktion för andra typer av missförhållanden. Men då skulle risken vara stor för att de olika funktionerna skulle leda till otydlighet och dubbelarbete.

## **4.5 Rättsliga förutsättningar för en gemensam funktion**

Ett inrättande av en gemensam visselblåsarfunktion i staten ger upphov till flera juridiska frågeställningar av varierande karaktär. I huvudsak hänförs de juridiska frågeställningarna till hur visselblåsaren och den som pekats ut i en anmälan kan skyddas samt hur en visselblåsarfunktion kan utformas med hänsyn till att statens verksamhet ska bedrivas under allmän insyn och kontroll. I bilaga 2 finns en djupare analys av vissa rättsliga förutsättningar för en gemensam visselblåsarfunktion i staten.



En central utgångspunkt i Statskontorets analys är att bekämpning av korruption är ett viktigt samhällsintresse som behöver förstärkas. Vid bedömandet av behovet av att införa en gemensam visselblåsarfunktion inställer sig således frågan hur man väger statens behov av att upptäcka och motverka korruption mot andra intressen. Med utgångspunkt i det underlag som vi har haft tillgång till och möjlighet att analysera bedömer Statskontoret att bestämmelserna om skydd för personuppgifter gör att det idag saknas rättsliga förutsättningar för att införa en gemensam visselblåsarfunktion i staten (resonemanget redovisas nedan och utvecklas vidare i bilaga 2, avsnitt 5.3).

Om regeringen gör en annan bedömning och överväger att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion i staten är Statskontorets uppfattning att följande frågor bör tas om hand innan en gemensam visselblåsarfunktion inrättas och oavsett vilken organisatorisk form en gemensam visselblåsarfunktion får.

### **Skydd för den personliga integriteten**

En gemensam visselblåsarfunktion kommer sannolikt att leda till att en större mängd personuppgifter som typiskt sett innehåller uppgifter om lagöverträdelse eller som direkt eller indirekt kan hänföras till enskilda kommer att behandlas. Det är därför av särskilt stor vikt att en funktion beaktar enskildas behov av integritetsskydd.

Ett krav för att behandla personuppgifter är att behandlingen ska vara nödvändigt (se 10 § PuL och artikel 6.1 i den allmänna dataskyddsförordningen). De omständigheter som är av betydelse för bedömningen är bland annat om ändamålet inte kan realiseras om inte personuppgiften får behandlas. Intrång i den personliga integriteten får vidare bara ske om det finns motstående legitima och grundläggande värden och intressen som väger tyngre, det vill säga inom ramen för en proportionalitetsbedömning. I denna bedömning ska nyttan ställas i relation till vilka personuppgifter det är frågan om, hur integritetskänsliga de är, hur viktigt det är att få tillgång till just den aktuella informationen och om det finns alternativa sätt att tillgodose nyttan som innebär mindre integritetsintrång. I bedömningen ska också ingå hur uppgifterna ska behandlas, av hur många, hur länge och vilket skydd uppgifterna kan ges.

Vid bedömandet av behovet av att införa en gemensam visselblåsarfunktion inställer sig således frågan hur man väger statens behov av att upptäcka och motverka korruption mot den anklagades eller andra personers intresse av personlig integritet. Syftet med att införa en gemensam visselblåsarfunktion i staten är att upptäcka och motverka korruption i högre utsträckning än det som redan sker idag. Det finns å ena sidan ett mycket starkt samhällsintresse av att korruption upptäcks och motverkas. Här måste det tas i beaktande att staten ansvarar för avsevärda medel och att korruption kan allvarligt skada tilliten i den statliga förvaltningen.

Å andra sidan finns andra möjligheter tillgängliga för staten att upptäcka och motverka korruption hos myndigheter genom andra befintliga kanaler och åtgärder. Här kan till exempel nämnas myndigheters internrevision men också andra metoder och system för att upptäcka och motverka korruption. Den enskilde tjänstemannen kan också använda sig av sin meddelarfrihet, vända sig till en arbetstagarorganisation eller skyddsombud och på så sätt uppmärksamma oegentligheter i verksamheten. Olika myndigheter och organ som hanterar frågor som vidrör korruptionsrelaterade spörsmål kan också bli aktuella vid sådana misstankar, till exempel kan både JO och personalansvarsnämnder komma att hantera frågor om jäv. Vid misstankar om korruptionsbrott kan frågan bli föremål för en brottsutredning. Dessa kanaler och åtgärder är också typiskt sett mindre integritetskänsliga än om en gemensam visselblåsarfunktion inrättas. Det går heller inte att påvisa att en gemensam funktion i staten skulle leda till minskad korruption eller bli mer effektiv jämfört med om myndigheter vidtar andra åtgärder eller inför egna funktioner (se avsnitt 5.1). Det går emellertid inte heller att utesluta att en gemensam visselblåsarfunktion kan leda till att korruption upptäcks i något högre utsträckning. Inrättandet av en gemensam visselblåsarfunktion kan också tänkas få en viss förebyggande effekt.

En särskild aspekt av den personliga integriteten gäller skyddet för personuppgifter för den som pekats ut. En gemensam visselblåsarfunktion kommer sannolikt att behandla en större mängd personuppgifter som typiskt sett berör lagöverträdelser och där vissa personer riskerar att pekats ut som brottsliga eller klandervärda. Anmälningar till funktionen är i regel offentliga handlingar och några sekretessbestämmelser som skyddar uppgifter som hänförs till den som pekats ut finns inte. Därmed

finns en ökad risk att sådana integritetskänsliga uppgifter sprids utanför funktionen.

Statskontorets sammantagna bedömning är därför att varken nödvändighetsrekvisitet och proportionalitetskravet där den personuppgiftsansvariges intresse ska väga tyngre än den registrerades skydd mot kränkning av den personliga integriteten är uppfyllda (se bilaga 2, kapitel 5). Således saknas det rättsliga förutsättningar att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion i staten.

För det fall regeringen gör en annan bedömning och överväger att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion måste ett antal andra grundkriterier uppfyllas.

Statskontorets bedömning är att mängden och karaktären på uppgifterna som kommer att behöva behandlas i en gemensam funktion innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i regeringsformen 2 kap 6 § andra stycket, och bör därför regleras i lag. Krav på lagstöd kan även följa av den allmänna dataskyddsförordningen beroende på vilken rättslig grund visselblåsarfunktionen inrättas på (se bilaga 2, kapitel 5).

Personuppgifter får vidare bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (3 § PuL). Enligt Statskontorets mening får det anses vara ett berättigat ändamål att behandla uppgifter inom ramen för en gemensam visselblåsarfunktion för att upptäcka och motverka korruption i staten. Det krävs vidare att ändamålen är särskilda. Alltför allmänt eller vagt hållna ändamål är inte godtagbart. Enligt Statskontoret är definitionen av korruption såsom den är formulerad i uppdraget från regeringen alltför vid och generell för att kunna uppfylla personuppgiftslagens krav. Således måste korruption ytterligare preciseras i regeringens fortsatta arbete, till exempel genom att noggrant avgränsa vilka typ av handlingar som kan anmälas till visselblåsarfunktionen (se bilaga 2, kapitel 5).

Vidare bör enbart fall som kan få allvarliga konsekvenser för den personuppgiftsansvarige behandlas. Detta innebär att de personkretsar som

får använda funktionen respektive får anklagas begränsas för att uppfylla personuppgiftslagens krav enligt 9 och 10 §§ PuL (se bilaga 2, kapitel 5).

### **Skydd för visselblåsare**

Arbetstagare åtnjuter ett starkt skydd för sin yttrandefrihet, framför allt genom att den är reglerad i grundlagarna. Ett system där en arbetstagare vänder sig till en myndighets visselblåsarfunktion erbjuder emellertid inte samma grad av skydd som när en arbetstagare lämnar samma uppgifter till massmedier eller dess representanter för offentliggörande. Det gäller oavsett om myndigheten har en egen visselblåsarfunktion eller om den är gemensam. Arbetsgivarens efterforskningsförbud och anonymitetsskydd aktualiseras endast när arbetstagaren lämnar uppgifter till massmedier eller dess representanter för offentliggörande. Därtill är repressalieskyddet endast straffsanktionerat när arbetstagaren använder sig av sin meddelarfrihet.

En visselblåsarfunktion kan medföra en berättigad förväntan hos arbetstagaren att denne tryggt ska kunna anmäla misstankar om korruption utan att han eller hon råkar illa ut. En visselblåsarfunktion där rapportering sker i mer ordnad form kan antas öka denna förväntan och sannolikt accentueras detta ytterligare med en funktion som är gemensam för flera myndigheter. Här föreligger en risk för att arbetstagaren tror att det handlar om likvärdiga system med ett likvärdigt skydd som meddelarskyddet. Denna risk kan, enligt Statskontoret, lämpligen avhjälpas genom att arbetsgivaren i samband med visselblåsarfunktionen lämnar saklig och välunderrättad information om arbetstagarnas rättigheter så att det inte råder något tvivel om det skydd som gäller (se bilaga 2, kapitel 2).

Vidare kan en gemensam visselblåsarfunktion tänkas ge ett ökat incitament för arbetstagare att rapportera misstankar om korruption till funktionen. Ett avgränsat skydd kan dock tänkas minska effekten av funktionen genom att arbetstagaren istället vänder sig till massmedier. Statskontoret anser att det kan finnas skäl att se över skyddet för arbetstagare för det fall en gemensam visselblåsarfunktion införs (se bilaga 2, kapitel 2).

## **Skydd för visselblåsarens och den utpekade personens identitet**

Repressalier mot den enskilde som rapporterar till funktionen kan ofta undvikas genom att visselblåsarens identitet skyddas. Identitetsskydd anses därför vara en bidragande faktor till att visselblåsare vågar påtala misstankar om oegentligheter. Även identiteten på den som pekas ut som brottslig eller klandervärd i en anmälan bedöms som särskilt skyddsvärd.

Då anmälningar som kommer till funktionen i regel är att betraktas som allmänna handlingar kan varken skydd för visselblåsarens identitet eller den utpekade personens identitet uppnås. Det bör noteras att särskilt uppgifter om outredda anklagelser om enskildas brottsliga eller klandervärda handlingar riskerar att spridas till allmänheten om uppgifterna begärs ut, vilket kan få särskilda konsekvenser för den som pekas ut.

Statskontorets anser därför att behovet av att skydda identiteten för visselblåsaren och den som pekas ut behöver utredas vidare om regeringen överväger att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion i staten. Det bör i vart fall och i samband med information om visselblåsarfunktionen upplysas användarna att anmälningar till funktionen är att betrakta som allmänna handlingar (se bilaga 2, kapitel 4).

## **Offentlighet och sekretess**

En extern funktion innebär att offentligt anställda eller annan offentlig funktionär som omfattas av offentlighet- och sekretesslagen (OSL) kommer att lämna ut uppgifter till funktionen. Viktiga begränsningar i möjligheten att röja uppgifter finns i OSL. De uppgifter som lämnas till funktionen kan komma att röra sig om särskilt skyddsvärda eller integritetskänsliga uppgifter och där det även kan råda stark eller absolut sekretess. Idag saknas rättsliga förutsättningar för en enskild tjänsteman eller annan som omfattas av reglerna i OSL att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en extern visselblåsarfunktion när den gör det i egenskap av visselblåsare (se bilaga 2, kapitel 3).

Det finns en risk för att den som lämnar ut uppgifter till en extern visselblåsarfunktion skulle komma att agera utan vetskap eller i tron att den inte kan göras ansvarig för att ha åsidosatt någon tystnadsplikt. Risken

uppstår inte minst mot bakgrund av att informationen som lämnas ut till den externa funktionen är avsedd att behandlas för den egna myndigheten. Denna risk kan lämpligen avhjälpas genom att myndigheten lämnar saklig och korrekt information om sekretessreglerna, så att det inte råder något tvivel om vilka uppgifter en anställd eller annan enskild får lämna ut till funktionen. Det kan också finnas skäl att utreda behovet av en sekretessbrytande bestämmelse om en gemensam funktion inrättas (se bilaga 2, kapitel 3).

Det finns begränsningar i vilka uppgifter som kan lämnas ut till en extern funktion, i synnerhet om denna är ett privat subjekt. För uppgifter där det råder starkt eller absolut sekretess saknas det i regel förutsättningar för att lämna ut uppgifter till ett privat subjekt. En särskild aspekt är att personal anställda hos den externa och privata funktionen inte alltid är bundna av lagstadgade tystnadsplikter. Möjligheten att avtala om tystnadsplikter med ett privat subjekt, i synnerhet gällande särskilt skyddsvärda eller integritetskänsliga uppgifter är väldigt begränsad. För att sekretessen ska upprätthållas är det dock av central betydelse att personalen hos den mottagande funktionen har en tystnadsplikt. Statskontoret anser därför att i regeringens fortsatta arbete finns skäl att se över frågor om tystnadsplikter avseende överföring av uppgifter till en extern funktion (se bilaga 2, kapitel 3). Det bör noteras att frågan om tystnadsplikter kan komma att påverka den organisatoriska formen på en eventuell gemensam visselblåsarfunktion.

## **4.6 Frivillig eller obligatorisk?**

I uppdraget till Statskontoret ingår att utreda om det ska vara frivilligt eller obligatoriskt för myndigheterna under regeringen att använda en eventuell gemensam visselblåsarfunktion.

Det finns flera tänkbara fördelar med ett obligatorium. Den ena är att varje fall av misstänkt korruption i någon myndighet teoretiskt skulle kunna rapporteras via visselblåsarfunktionen. Med frivillig anslutning finns risken att misstänkta fall inte rapporteras – eller snarare att visselblåsarna får utnyttja sin meddelarfrihet eller någon annan kanal. Det är ju inte självklart att myndigheterna som ansluter sig frivilligt är de där en visselblåsarfunktion skulle göra störst nytta.

En annan fördel är av mer praktiskt slag. Om den gemensamma visselblåsarfunktionen ska utgöras av en särskild myndighet av det slag som vi har beskrivit här så underlättar det dimensioneringen av myndighetens kapacitet om man på förhand vet att funktionen kommer att omfatta alla myndigheter.

Men det finns starka argument som talar emot att göra en eventuell funktion obligatorisk, eller rent av gör det omöjligt. Rimligen finns det ett antal myndigheter där utrymmet för en visselblåsarfunktion skulle vara mycket begränsat, till exempel på grund av att en stor del av den information de hanterar är känslig. I andra fall skulle funktionen uppfattas som onödig eftersom myndighetens verksamhet är så begränsad eller av sådant slag att risken för korruption bedöms som liten.

Om visselblåsarfunktionen i första hand ska vara en kanal för myndigheternas medarbetare så kan den rimligen inte göras obligatorisk för de myndigheter som inte har någon egen personal. Möjligheten för visselblåsarna att vara anonyma – vilket brukar ingå i själva definitionen av en visselblåsarfunktion – gör det också svårt att tänka sig en obligatorisk anslutning. I en myndighet med ett fåtal anställda kan en visselblåsare i praktiken knappast vara anonym, även om dennes namn inte registreras. Samma sak kan gälla i större myndigheter, förutsatt att de har vissa avgränsade uppgifter som sköts av ett fåtal personer.

Slutsatsen är att en obligatorisk anslutning sannolikt måste förenas med så många undantag att den blir meningslös. En bättre lösning kan i så fall vara att regeringen i instruktionerna pekar ut de myndigheter eller grupper av myndigheter där den bedömer att en visselblåsarfunktion skulle passa och göra nytta, på motsvarande sätt som för de myndigheter som omfattas av förordningen om intern styrning och kontroll.

I ett fall har regeringen tidigare angett att en myndighet ska införa en visselblåsarfunktion. Det gäller Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), där regleringsbrevet för 2010 angav att myndigheten skulle ”säkerställa en inom myndigheten stark och självständig funktion för hantering av korruptionsfrågor, inklusive ett s.k. whistle-blower system”. I mars 2012 blev Sida den första svenska myndighet som införde en visselblåsarfunktion som en del i sitt arbete mot oegentligheter och

korruption. Ett viktigt motiv var att myndigheten verkar i riskfyllda miljöer, där korruption är ett allvarligt hinder för utveckling.<sup>31</sup>

För att kunna peka ut vilka myndigheter eller grupper av myndigheter som måste ansluta sig till en gemensam visselblåsarfunktion kan olika kriterier användas. En rimlig utgångspunkt är vilka risker som finns för korruption inom ramen för eller i anslutning till myndighetens verksamhet. Sådana risker kan finnas för myndigheter som gör upphandlingar för stora belopp eller beslutar om omfattande bidrag. Myndigheter som beslutar om tillstånd eller andra ärenden som har stor ekonomisk betydelse för olika aktörer kan också vara utsatta för sådana risker, liksom de som utövar tillsyn på olika områden. Det kan också gälla myndigheter som kommer i kontakt med ekonomisk brottslighet.

I sammanhanget är det viktigt att påpeka att risk för korruption kan finnas på många områden, och att den är viktig att motarbeta oavsett hur stora belopp det kan gälla. Ett beslut att begränsa antalet myndigheter som ska ansluta sig till en gemensam visselblåsarfunktion får därför inte uppfattas som att frågan inte är viktig för de övriga myndigheterna. De måste också i fortsättningen arbeta för att upptäcka och motverka korruption och andra oegentligheter genom att vidta sådana åtgärder som de bedömer är effektiva för sina respektive verksamheter.

## **4.7 Kostnader och finansiering**

Ingen av de myndigheter som har infört en visselblåsarfunktion har gjort några noggranna beräkningar av dess kostnader. De som använder någon extern tjänst dit visselblåsarna kan anmäla sina misstankar betalar en årlig avgift till leverantören. Avgiftens storlek varierar mellan olika leverantörer och påverkas av tjänstens innehåll och myndigheternas storlek. De myndigheter som vi har haft kontakt med betalar mindre än 100 000 kronor per år för sådana tjänster.

### **Kostnader för en gemensam funktion**

Det är svårt att bedöma myndigheternas kostnader för att handlägga och utreda anmälningar, eftersom uppgifterna utförs inom ramen för den övriga stödverksamheten. Ärendena hanteras i den takt de kommer in,

---

<sup>31</sup> Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (2012).



och ofta av en särskilt utsedd grupp av personer. Den tid som krävs för att handlägga och utreda ett ärende varierar kraftigt eftersom de kan vara av så olika art och omfattning. Inte i något fall har en myndighet angett att den har saknat resurser för att hantera anmälningar, eller att visselblåsarfunktionen leder till att andra uppgifter måste prioriteras ned.

Kostnaderna för en gemensam visselblåsarfunktion skulle variera kraftigt mellan de olika formerna som vi har beskrivit – en renodlad myndighet med omfattande uppgifter skulle kosta många gånger mer än en funktion som begränsas till en gemensam rapporteringskanal. Kostnaderna för de olika formerna påverkas i hög grad av vilken ambitionsnivå man väljer för de möjliga visselblåsarfunktionernas verksamhet, liksom av hur många myndigheter som ska omfattas av funktionen.

Statskontoret avstår därför från att närmare försöka bedöma kostnaderna för en eventuell gemensam visselblåsarfunktion av något slag. I rutan nedan redovisar vi dock ett räkneexempel som baseras på ett antal olika antaganden om faktorer som påverkar kostnaderna för en visselblåsarfunktion i form av en särskild myndighet med alla de uppgifter som vi har beskrivit. Vi understryker att syftet är att illustrera kostnadernas storleksordning och hur olika faktorer påverkar dem. Statskontoret tar inte ställning till hur höga kostnader som är rimliga för en gemensam visselblåsarfunktion.

## **Kostnader för visseblåsarfunktioner – räkneexempel**

### **Antaganden**

#### **Antalet myndigheter**

De cirka 100 största myndigheterna under regeringen omfattas.

Tillsammans har de cirka 210 000 årsarbetskrafter, vilket motsvarar ungefär 96 procent av samtliga myndigheters årsarbetskrafter.

#### **Antalet anmälda ärenden per år av olika karaktär**

Beräkningen baseras på samma antal ärenden oavsett hur visseblåsarfunktionen organiseras.

Ärenden som utreds grundligt (15 eller 20 timmar) 250 eller 500.

Ärenden som utreds snabbt (5 eller 10 timmar) 2 500 eller 5 000.

Ärenden som kan skrivas av utan utredning (1 eller 2 timmar) 5 000 eller 10 000.

Utredningstiden antas vara totalt 10 procent kortare med en gemensam funktion. (Antagandet är en sammanvägning av att den gemensamma funktionen bedöms ha effektivare rutiner men att personalens tid inte kan utnyttjas fullt ut på grund av att anmälningarna fördelas ojämnt och att myndigheten inte har andra uppgifter som kan utföras när den har ledig kapacitet.)

### **Kostnader**

Den totala personalkostnaden är 400 kronor per timme.

En egen myndighet har OH-kostnader som motsvarar 20 procent av personalkostnaden. Inga extra OH-kostnader uppkommer när myndigheterna har egna visseblåsarfunktioner.

Kostnaden för den tekniska lösningen är 25 000 eller 75 000 kronor per myndighet och år. Vid en gemensam funktion är den 25 eller 50 procent lägre per myndighet.

### **Beräkning av de totala kostnaderna**

Med de här antagandena har vi beräknat kostnaderna för åtta olika fall – fyra avser egna lösningar för varje myndighet, fyra avser en gemensam funktion.

De totala kostnaderna varierar mellan drygt 10 och drygt 40 miljoner kronor per år. Kostnaderna vid samtliga fyra jämförelser skiljer sig med plus eller minus mindre än 10 procent mellan egna lösningar och en gemensam funktion.

Den dominerande förklaringen till att kostnaderna varierar är antagandet om antalet ärenden av olika karaktär. Ett ökat antal ärenden gör att kostnaderna stiger mer för den gemensamma funktionen. Orsaken är att OH-kostnaderna antas öka proportionellt mot personalkostnaderna medan de inte påverkas när myndigheterna har egna funktioner.

Kostnaden för den tekniska lösningen varierar mellan 3 och 47 procent av de totala kostnaderna. Dess andel är lägst med en gemensam funktion och många ärenden, högst med egna funktioner och få ärenden.

Med de här antagandena är slutsatsen att det varken finns några tydliga ekonomiska motiv för eller emot att skapa en gemensam visselblåsarfunktion.

### **Finansiering**

När det gäller finansieringen går det i princip att välja mellan ett särskilt anslag eller någon form av avgifter. Att finansiera funktionen med avgifter för de myndigheter som utnyttjar den skulle kunna motverka syftet, eftersom det sannolikt skulle minska myndigheternas vilja att ansluta sig. Dessutom är det inte självklart hur avgifterna skulle utformas för att uppfattas som ”rättvisa” av de olika myndigheterna.



## 5 Slutsatser och förslag

I uppdraget till Statskontoret ingår att utreda om en gemensam visselblåsarfunktion för myndigheterna under regeringen skulle vara ändamålsenlig och effektiv jämfört med om respektive myndighet själv väljer vilka åtgärder den ska vidta för att få kännedom om eventuella misstankar om korruption. När vi bedömer nyttan med en gemensam visselblåsarfunktion är alternativet således inte att avstå från åtgärder, till exempel att myndigheterna inte skulle kunna införa egna visselblåsarfunktioner.

### 5.1 Förväntningarna avgör bedömningen

Bedömningen av om en gemensam visselblåsarfunktion kan vara ett ändamålsenligt och effektivt verktyg i statsförvaltningens arbete mot korruption beror på målet med och förväntningarna på vad verktyget ska åstadkomma. För att kunna ta ställning till frågan krävs att vi har en uppfattning om villkor som ska vara uppfyllda för att åtgärden ska vara ändamålsenlig respektive effektiv.

Vi tolkar att ändamålsenlig betyder att en gemensam visselblåsarfunktion i åtminstone någon utsträckning måste bidra till syftet, det vill säga att upptäcka och motverka korruption. För att åtgärden dessutom ska vara effektiv krävs att den ska bidra till syftet på ett "bättre" sätt än alternativet, det vill säga att myndigheterna vidtar åtgärder var för sig. "Bättre" kan i sammanhanget betyda att syftet uppnås i minst samma grad men till lägre kostnader, större rättssäkerhet eller får någon annan påtaglig positiv effekt.

Att inrätta en gemensam funktion genom att bilda en särskild myndighet eller vidta någon annan tydlig åtgärd på området skulle sannolikt göra att fler uppmärksammar frågan. Om funktionen omfattar ett flertal myndigheter, utformas så att den blir tillgänglig och enkel att använda samt uppfattas som trovärdig och utan risker för visselblåsarna så skulle det

rimligen i någon utsträckning öka benägenheten för möjliga visselblåsare att utnyttja den för att anmäla misstankar om korruption. En sådan funktion skulle således göra det mer sannolikt att en misstanke om korruption skulle uppmärksammas, jämfört om funktionen inte fanns. Hur stor sannolikheten eller ökningen av den skulle vara går dock inte att bedöma på förhand.

Därmed går det inte att hävda att funktionen säkert skulle leda till minskad korruption. Oavsett om myndigheterna inrättar egna visselblåsarfunktioner eller utnyttjar en gemensam funktion finns det någon garanti för att något enda fall av korruption skulle avslöjas tack vare funktionen. Ett skäl är att sådana fall troligen är relativt sällsynta, ett annat att det redan finns andra vägar för den som verkligen misstänker korruption. Någon direkt nytta – det vill säga upptäckt av korruption – skulle en gemensam funktion bara göra om det finns visselblåsare som av något skäl inte är beredd att utnyttja någon av de befintliga möjligheterna att anmäla misstänkt korruption, men skulle välj att göra det via den gemensamma funktionen. Det är förstas omöjligt att veta om sådana fall existerar, och i så fall hur många.

Om ett tillräckligt kriterium för att en åtgärd ska bedömas vara ett ”ändamålsenligt och effektivt verktyg” är att sannolikheten för att upptäcka misstänkta fall av korruption i någon som helst grad ökar så måste man rimligen anta att en gemensam visselblåsarfunktion uppfyller kravet. Men om förväntningen är att åtgärden ska leda till att fler misstänkta fall faktiskt uppmärksammas – eller rent av att verkliga fall av korruption ska avslöjas – så är det inte alls säkert att den är ändamålsenlig och effektiv jämfört med om myndigheterna vidtar andra åtgärder.

## **5.2 Andra konsekvenser som påverkar bedömningen**

Även om vi med utgångspunkt i resonemanget ovan antar att en gemensam visselblåsarfunktion kan bedömas vara ändamålsenlig och effektiv, det vill säga att den i vart fall på marginalen skulle öka möjligheterna att få kännedom om misstänkt korruption, så kan det knappast göras till vilket pris som helst. Därför bör också de direkta och indirekta konsekvenserna av åtgärden vägas in.

I kapitel 4 diskuterade vi olika konsekvenser av att skapa en gemensam visselblåsarfunktion i olika former. Konsekvenserna är inte självklart positiva eller negativa, utan kan bedömas och värderas på olika sätt. Enligt Statskontoret måste i första hand följande konsekvenser vägas in inför ett eventuellt beslut att bilda en gemensam visselblåsarfunktion.

### **Kostnaderna**

Kostnaderna för att inrätta och skapa en gemensam visselblåsarfunktion påverkas i hög grad av hur uppdraget formuleras och vilken ambitionsnivån ska vara.

Det rimliga är att jämföra de totala kostnaderna för alla moment som bör ingå i en visselblåsarfunktion – det vill säga att förvalta själva rapporteringskanalen, sortera och administrera anmälningarna samt att utreda de anmälningar som avser korruption och är möjliga att utreda – med och utan en gemensam funktion.

Statskontorets bedömning är att det bör gå att ta tillvara vissa stordriftsfördelar med en gemensam funktion. Men förutom när det gäller kostnaderna för den tekniska lösningen – som svarar för en relativt liten del av de totala kostnaderna – är risken stor att besparingarna helt eller delvis vägs upp av kostnaderna för att administrera och driva en särskild organisation som svarar för visselblåsarfunktionen. I första hand beror det på att den personal som utreder anmälningarna kan utnyttjas mer effektivt om utredningarna sköts av myndigheterna själva, eftersom de kan kombinera det med andra arbetsuppgifter.

Med stöd i det räkneexempel som vi redovisade i kapitel 4 bedömer Statskontoret att varken den totala kostnaden eller den eventuella besparingen med den ena eller andra lösningen skulle vara så stor att den blev avgörande vid ett ställningstagande om att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion.

### **Signalvärdet**

Ett beslut att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion skulle skapa uppmärksamhet och betona hur viktigt det är att motverka korruption. Det kan vara en positiv bieffekt av att skapa en gemensam funktion.

Samtidigt går det inte att helt utesluta risken för att inrättandet av den gemensamma funktionen oavsiktligt uppfattas som en signal om att myndigheternas egna ansträngningar för att upptäcka och motverka korruption blir mindre viktiga. Men det arbetet måste omfatta en rad åtgärder utöver att tillhandahålla en visselblåsarkanal. Att skapa en sund och öppen organisationskultur och utveckla värdegrunden för statligt anställda samt forma goda rutiner för kommunikation kan vara helt avgörande för att frågor om korruption över huvud taget ska uppmärksammas.<sup>32</sup>

### **Enhetlighet eller anpassning**

En gemensam visselblåsarfunktion skulle definitionsmässigt innebära en större enhetlighet än om varje myndighet utformar sin egen. Det gäller såväl syftet som hur funktionen presenteras och den tekniska lösningen.

För visselblåsarna skulle fördelen vara att det skulle räcka att vända sig till ett ställe oavsett vilken myndighet som misstanken gällde, och de skulle inte riskera att mötas av skilda budskap om vad funktionen är till för och hur den ska användas. Men de skulle också kunna uppfatta det som en begränsning, om den gemensamma funktionen är tydligt anpassad till en viss typ av oegentligheter. Om misstanken inte passar in på de uppgifter som kan anges i det gemensamma formuläret så finns risken att visselblåsaren avstår från att anmäla.

Enhetligheten kan bli ett hinder för de myndigheter som har andra eller fler syften med sina visselblåsarfunktioner än att upptäcka misstänkta fall av korruption. Svaren på vår enkät visar tydligt att det gäller i stort sett alla myndigheter. Likaså visar svaren att många myndigheter riktar sina visselblåsarfunktioner också till andra än sådana personer som har eller har haft någon form av anknytning till organisationens verksamhet. Det är inte rimligt att en myndighet utnyttjar den gemensamma visselblåsarfunktionen för till exempel medarbetarnas misstankar om korruption och samtidigt har en parallell funktion för övriga frågor och andra tänkbara visselblåsare. En sådan lösning skulle bli otydlig och förvirrande. För de myndigheter som har flera syften eller riktar sig mot olika typer av visselblåsare kan enhetligheten därför innebära att de avstår

---

<sup>32</sup> Se till exempel Värdegrundsdelegationen (2014).



från att utnyttja den gemensamma funktionen, eller tvingas hitta andra former för att uppnå sina övriga syften.

### **Intresset för andra åtgärder och kanaler**

Ett skäl för att införa en gemensam visselblåsarfunktion är att underlätta för fler att rapportera om misstänkta fall av korruption. Tanken är att ju fler som anmäler sina misstankar, desto större är chansen att man upptäcker och kan förhindra fall av korruption. Därför måste strävan vara att den gemensamma funktionen ska bli väl känd, trovärdig och så enkel som möjligt att använda.

Men om det lyckas så uppstår ett dilemma. Ju mer visselblåsarna uppskattar den gemensamma funktionen, desto mindre benägna kan de bli att utnyttja andra vägar trots att de är mer lämpade för den typen av frågor. Resultatet kan bli att visselblåsarfunktionen främst kommer att utnyttjas till annat än vad som var avsikten, vilket i sin tur ställer krav på rutiner och resurser för att slussa ärendena vidare till andra kanaler.

En särskild fråga i sammanhanget är hur man kan undvika att den gemensamma visselblåsarfunktionen uppfattas som ett attraktivt alternativ till att utnyttja meddelarfriheten, och därmed indirekt inskränker den. Att värna den grundlagsskyddade meddelarfriheten är en principiellt viktig fråga, och stor hänsyn måste tas till hur synen på den kan påverkas.

### **Juridiska aspekter**

Som framgår av vår fördjupade genomgång av vissa rättsliga förutsättningar som måste beaktas om man ska skapa en gemensam visselblåsarfunktion så finns flera frågor som först behöver analyseras närmare. Statskontoret bedömer att det utifrån ett dataskyddsperspektiv för närvarande saknas rättsliga förutsättningar för att införa en gemensam visselblåsarfunktion. Dessutom behöver flera av de andra rättsliga förutsättningarna för en gemensam visselblåsarfunktion utredas vidare innan en sådan kan införas. Inom flera områden kan lagstiftningen behöva ses över.

## 5.3 Statskontorets samlade bedömning

Korruption är en företeelse som ett utvecklat, demokratiskt samhälle måste sträva efter att förebygga och upptäcka. Det gäller inom alla samhällets sektorer, inklusive de statliga myndigheterna.

När vi väger samman de olika förutsättningarna och konsekvenserna så går det enligt Statskontoret dock inte att hävda att en gemensam visselblåsarfunktion på det hela taget skulle vara effektivare än andra åtgärder för att upptäcka och motverka korruption.

Visselblåsarfunktioner kan vara ändamålsenliga verktyg i myndigheters arbete mot korruption, men vi ser inga avgörande fördelar med en gemensam funktion jämfört med om myndigheterna inrättar egna funktioner. Varken kostnaderna eller andra konsekvenser talar entydigt för eller emot en gemensam visselblåsarfunktion.

Dessutom anser Statskontoret flera av de rättsliga förutsättningarna för en gemensam visselblåsarfunktion behöver utredas vidare innan en sådan kan införas. Inom flera områden kan lagstiftning behöva ses över och ny lagstiftning föreslås. Statskontoret bedömer att de juridiska frågorna skulle försvåra eller åtminstone fördröja inrättandet av en gemensam visselblåsarfunktion.

## 5.4 Övriga slutsatser och förslag

Vi avslutar med några förslag som enligt Statskontoret är både lämpliga och möjliga att genomföra oavsett av om det blir aktuellt att skapa en gemensam visselblåsarfunktion eller inte.

### Utnyttja möjligheterna till frivillig samverkan

Mer än hälften av de myndighetschefer som besvarade vår enkät uppgav att de skulle vara intresserade av att samverka med andra myndigheter under regeringen om en gemensam visselblåsarfunktion. Det finns inget som hindrar att grupper av myndigheter med snarlika uppgifter samt gemensamma intressen och syften skaffar en gemensam portal eller ”brevlåda” av det begränsade slag som vi beskrev i avsnitt 4.2. Exempel på grupper av myndigheter som borde ha goda möjligheter av sådan

samverkan är universiteten och högskolorna, länsstyrelserna och de myndigheter som arbetar med frågor om grov organiserad brottslighet.

En samverkan av det slaget skulle förenkla för visselblåsarna. Dessutom skulle det skapa förutsättningar för mer enhetlighet för de samverkande myndigheterna samt goda möjligheter att informera om funktionen på ett tydligt och korrekt sätt. Sannolikt skulle de totala kostnaderna för en sådan lösning bli något lägre än om varje myndighet skaffade sin egen ”brevlåda”.

### **Se över vissa juridiska frågor**

Under utredningens gång har vi iakttagit att vissa juridiska frågor som aktualiseras hos redan existerande visselblåsarfunktioner i den offentliga sektorn är av sådan karaktär att de bör tas om hand. Våra slutsatser och förslag i sin helhet redovisas mer ingående i bilaga 2.

Följande frågor behöver tas om hand.

- Det finns behov av att utreda om myndigheters behandling av personuppgifter i en visselblåsarfunktion kan vidtas med fortsatt stöd i den så kallade intresseavvägningsgrunden efter att den allmänna dataskyddsförordningen träder i kraft (PuL 10 § f, dataskyddsförordningen art. 6). Om andra rättsliga grunder blir istället tillämpliga kommer personuppgiftsbehandling inom ramen för en visselblåsarfunktion kräva stöd i lag.
- Det finns behov av att se över om och i sådant fall hur ett skydd för visselblåsarens och den utpekades identitet kan utformas i offentlig sektor.
- Det finns behov av att se över om en sekretessbrytande bestämmelse bör införas i offentlighet- och sekretesslagen (OSL) när en offentlig anställd eller annan offentlig funktionär som omfattas av 2 kap. 1 § andra stycket OSL i egenskap av visselblåsare lämnar uppgifter till en extern funktion. Motsvarande behov finns också avseende tystnadsplikter för anställd personal hos den externa funktionen som mottar och behandlar uppgifter inom ramen för en visselblåsarfunktion.

## **Ta fram gemensamma riktlinjer**

När de juridiska frågorna är utredda bör regeringen ge ett uppdrag att ta fram gemensamma riktlinjer för visselblåsarfunktioner (utformning, organisation, information etc.). Syftet är att underlätta för den som ska utforma en visselblåsarfunktion, så att informationen blir korrekt och tydlig samt gör att den fungerar på ett bra sätt. Som vi konstaterade i avsnitt 4.5 måste redan idag den som använder en visselblåsarfunktion få viss information, bland annat om sekretessreglerna. Statskontoret bedömer att sådana vägledningar kommer att vara till nytta oavsett om myndigheterna ska utforma sina egna visselblåsarfunktioner eller om det blir aktuellt att skapa en gemensam funktion.

## Referenser

- Cho, Y. J. och Song, H. J. (2015), *Determinants of Whistleblowing Within Government Agencies*. Public Personnel Management 44 (4).
- Datainspektionen (2010), *Vägledning för bolag. Ansvar för personuppgifter som hanteras i system för whistleblowing*. Broschyr.
- Eriksen, B. (red.) (2014), *Å bekjempe et samfunnsområde. Om korrupsjon, varsling, granskning og organisasjonskultur*. Gyldendal Norsk Forlag.
- Larsson, P. (2015), *Skyddet för visselblåsare i arbetslivet – en konstitutionell och arbetsrättslig studie*. Jure Förlag AB, Stockholm.
- Near, J.P. och Miceli, M.P. (1985), *Organizational dissidence: The case of whistle-blowing*. Journal of Business Ethics (1985) 4.
- Perry, J. L. och Wise, L. R. (1990), The motivational bases of public service. Public Administration Review, 50, s. 367–373.
- PricewaterhouseCoopers (2007), *Economic crime: People, culture and controls*. 2007 Global Economic Crime Survey.
- Riksrevisionen (2013), *Statliga myndigheters skydd mot korruption*. RiR 2013:2.
- SOU 2007:107, *Opinionsbildande verksamheter och små myndigheter*.
- SOU 2010:38, *Mutbrott*.
- SOU 2014:31, *Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*.
- Statskontoret (2015), *Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption*. 2015:23.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (2012), *Sida första myndighet att införa whistle blowing-funktion*. Pressmeddelande den 20 mars 2012.

Töllborg, D. (2013), *Whistleblowers, Informanter och Integritetsbärare*. Juridisk Tidskrift 2012–13 nr 4 s. 806–826.

Värdegrundsdelegationen (2014), *En kultur som motverkar korruption*.

## Uppdraget



Finansdepartementet

Regeringsbeslut III 5  
2016-04-07 Fi2016/01356/SFÖ (delvis)

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



### Uppdrag till Statskontoret om visseblåsarfunktioner i staten

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att kartlägga hur statliga myndigheter under regeringen arbetar med visseblåsarfunktioner för att upptäcka misstänkta fall av korruption och myndigheternas erfarenheter av det. Statskontoret ska också utreda om en gemensam visseblåsarfunktion för flera myndigheter kan vara ändamålsenlig i regeringens arbete mot korruption.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 16 december 2016.

#### Bakgrund

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt myndigheternas arbete för att förebygga korruption. Uppdraget redovisades den 14 oktober 2015 i rapporten Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption (Statskontoret 2015:23). Uppdraget utgick från den breda definition av korruption som används i regeringens skrivelse Riksrevisionsens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption (skr. 2012/13:167). Enligt denna utgörs korruption av att någon utnyttjar en offentlig ställning för att uppnå en otillbörlig vinning för sig själv eller andra. Detta kan även omfatta ageranden som inte är straffbelagda.

Statskontoret anför i rapporten att det finns generella brister i myndigheternas beredskap och medvetenhet om korruption, även om detta inte alltid lett till faktiska fall av korruption. Av Statskontorets rapport framgår även att det finns brister i hur de åtgärder som faktiskt vidtagits av myndigheter följs upp.

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Jakobsgatan 24  
Telefonväxel: 08-405 10 00  
Telefax: 08-21 73 86  
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Statskontorets rapport visar att en stor del av de misstankar om korruption som anmäls kommer från de anställda. Däremot härrör endast en liten del av dessa från myndigheternas egna system för s.k. visselblåsare. Den låga andelen kan bero på ett flertal faktorer. En tänkbar förklaring som Statskontoret lyfter fram är att sådana funktioner fortfarande är relativt nya och endast förekommer i begränsad omfattning hos myndigheterna. Enligt Statskontoret kan det dock även finnas ovilja hos anställda att använda den egna myndighetens system för att anmäla misstankar mot en kollega, t.ex. en chef. Ett annat tänkbart skäl är otydlighet kring hur och till vem man ska vända sig med misstankar om korruption.

#### **Närmare om uppdraget**

Den statliga förvaltningens arbete mot korruption behöver stärkas. Ett sätt att göra detta är att säkerställa att misstankar om korruption ska kunna anmälas på ett enkelt sätt samtidigt som det finns rutiner för att ta hand om de misstankar som anmäls. Det bör därför kartläggas i vilken utsträckning statliga myndigheter under regeringen i dag har visselblåsarfunktioner, hur de används och av vem samt erfarenheterna av sådana funktioner. Statskontoret bör också bedöma i vilken utsträckning som olika organisatoriska förutsättningar, t.ex. myndigheternas storlek och geografiska spridning, påverkar användningen av visselblåsarfunktioner. Det är också av intresse att belysa vilka kostnader som myndigheterna har för sådana funktioner.

Det bör vidare utredas om en visselblåsarfunktion som är gemensam för flera myndigheter under regeringen kan vara ett ändamålsenligt och effektivt verktyg i statsförvaltningens arbete mot korruption. En sådan funktion ska vägas mot att respektive myndighet själv ansvarar för att organisera sin verksamhet så att myndigheten får kännedom om eventuella misstankar om korruption. Särskild vikt bör vid denna bedömning läggas vid myndigheternas olika typer av verksamheter och vilka risker som normalt omgärdar dessa, med utgångspunkt i den uppdelning som Statskontoret gjort i den ovan nämnda rapporten.

En förutsättning för visselblåsarfunktioner är att de inte får upplevas inskränka det meddelarskydd som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Statskontoret ska i sin bedömning analysera risken för att en visselblåsarfunktion upplevs på det sättet och hur denna risk påverkas av om det är en gemensam funktion eller myndigheternas egna funktioner.

För att en visselblåsarfunktion ska fylla sitt syfte måste anmälda situationer kunna följas upp och adekvata åtgärder vidtas vid behov. Det behöver också finnas rutiner för att hantera anmälningar som visar sig falla



utanför definitionen av korruption. I uppdraget att utreda hur en eventuell gemensam visselblåsarfunktion kan fungera ska det därför också ingå att utreda formerna för hur anmälningar ska hanteras och vem som ska hantera dessa. Det ska också ingå att utreda vilken personkrets som ska kunna använda en sådan funktion.

Statskontoret ska kartlägga vilka juridiska frågeställningar som skulle aktualiseras vid ett införande av en gemensam funktion och hur dessa bör påverka utformningen av denna. Det kan exempelvis avse frågor om offentlighet och sekretess, särskilt skyddet för uppgifter som rör rikets säkerhet, skyddet för arbetstagare som slår larm, samt personuppgiftsbehandling och konsekvenser för den personliga integriteten.

Statskontoret ska därutöver utreda

- vilka kostnader som en gemensam funktion skulle ge upphov till och hur de vid ett införande kan finansieras,
- om användningen av en eventuell gemensam funktion ska vara frivillig eller obligatorisk för samtliga myndigheter eller vissa särskilt utpekade myndigheter, och
- vilka eventuella ytterligare åtgärder som är nödvändiga för ett effektivt genomförande av en gemensam visselblåsarfunktion.

Statskontoret ska vid uppdragets genomförande samråda med Arbetsgivarverket, Datainspektionen, Ekonomistyrningsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Justitiekanslern, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och övriga myndigheter som Statskontoret bedömer vara relevanta. Statskontoret ska vidare föra en löpande dialog med Värdegrundsdelegationen.

Statskontoret ska hålla de centrala arbetstagarorganisationerna på det statliga avtalsområdet informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Mikael Vall

## Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM  
Justitiedepartementet/L4, L5, L6, SSK och Å  
Utrikesdepartementet/IH  
Försvarsdepartementet/RS  
Finansdepartementet/BA, EA E2, ESA och SFÖ  
Arbetsmarknadsdepartementet/ARM och RS  
Värdegrundsdelegationen  
Arbetsgivarverket  
Datainspektionen  
Ekonomistyrningsverket  
Försvarets materielverk  
Försvarsmakten  
Justitiekanslern  
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap  
Säkerhetspolisen  
Åklagarmyndigheten  
Offentliganställdas Förhandlingsråd/S,P,O  
Saco-S  
Seko, Service- och kommunikationsfacket

## Bilaga 2

# Vissa rättsliga förutsättningar för en gemensam visselblåsarfunktion i staten

### Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>77</b>
<b>1</b>	<b>Statskontorets uppdrag</b>	<b>81</b>
1.1	Utgångspunkter	81
<b>2</b>	<b>Skydd för visselblåsare</b>	<b>83</b>
2.1	Inledning	83
2.2	Gällande rätt	83
2.3	Slutsatser	88
<b>3</b>	<b>Offentlighet och sekretess</b>	<b>91</b>
3.1	Problemställning	91
3.2	Gällande rätt	92
3.3	Slutsatser	98
<b>4</b>	<b>Skydd för visselblåsarens och den utpekade personens identitet</b>	<b>101</b>
4.1	Problemställning	101
4.2	Gällande rätt	102
4.3	Slutsatser	104
<b>5</b>	<b>Skydd för den personliga integriteten</b>	<b>107</b>
5.1	Problemställning	107
5.2	Gällande rätt	107
5.3	Slutsatser	120
	<b>Referenser</b>	<b>127</b>



# Sammanfattning

## Uppdraget

I uppdraget från regeringen framgår att Statskontoret ska kartlägga vilka juridiska frågeställningar som aktualiseras vid ett införande av en gemensam funktion för visselblåsning och hur dessa bör påverka utformningen av funktionen. Det kan exempelvis avse frågor om offentlighet och sekretess, särskilt skyddet för uppgifter som rör rikets säkerhet, skyddet för arbetstagare som slår larm, samt personuppgiftsbehandling och konsekvenser för den personliga integriteten.

Statskontoret ska också analysera risken för att en visselblåsarfunktion upplevs inskränka meddelarskyddet och hur denna risk påverkas av om det är en gemensam funktion eller myndigheternas egna funktioner.

Statskontoret ska inte lägga fram författningsförslag. Utredningstiden har varit knapp och endast tillåtit Statskontoret att göra en översikt av vissa grundläggande juridiska frågeställningar som kan bli aktuella.

## Slutsatser

### **Skydd för den personliga integriteten**

#### **Kraven på nödvändighet och proportionalitet är inte uppfyllda**

Ett krav för att behandla personuppgifter i en visselblåsarfunktion är att behandlingen ska vara nödvändig. Intrång i den personliga integriteten får vidare bara ske om det finns motstående legitima och grundläggande värden och intressen som väger tyngre, det vill säga inom ramen för en proportionalitetsbedömning.

Mot bakgrund av bland annat uppgifternas karaktär, effektiviteten av en gemensam funktion och de handlingsalternativ som finns för att upptäcka och motverka korruption är Statskontorets bedömning att varken nödvändighetsrekvisitet eller proportionalitetskravet är uppfyllda. Det

finns således inte rättsliga förutsättningar för att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion i staten.

### **En gemensam visselblåsarfunktion bör regleras i lag**

För det fall regeringen ändå överväger att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion är Statskontorets bedömning att den bör regleras i lag i enlighet med regeringsformen 2 kap. 6 § andra stycket jämte 2 kap. 20-22 §§. Krav på lagstöd kan även följa av den allmänna dataskyddsförordningen.

### **Ändamålet måste preciseras för att uppfylla personuppgiftslagens krav**

Definitionen av korruption i uppdraget är alltför vid och generell för att kunna uppfylla personuppgiftslagens krav. Korruption måste ytterligare preciseras genom att noggrant avgränsa vilken typ av handlingar som kan anmälas till visselblåsarfunktionen.

### **Enbart fall som kan få allvarliga konsekvenser ska behandlas**

Enbart fall som kan få allvarliga konsekvenser för den personuppgiftsansvarige ska behandlas. Detta innebär att de personkretsar som får använda funktionen respektive får anklagas måste begränsas för att uppfylla personuppgiftslagens krav.

### **Den personuppgiftsansvarige**

Om regeringen överväger att införa en gemensam visselblåsarfunktion är det av stor vikt med en organisatorisk lösning där det tydligt framgår för de registrerade vem som ansvarar för personuppgiftsbehandlingen. En lösning där olika myndigheters roller och funktioner riskerar att blandas samman och där personuppgiftsansvarets fördelning kan te sig oklart ska undvikas.

### **Skydd för visselblåsare**

#### **Skydd för arbetstagare**

Yttrandefriheten för offentligt anställda är starkt skyddat. Detta skydd påverkas inte i formell mening av att en gemensam visselblåsarfunktion införs. Arbetsgivarens efterforskningsförbud och anonymitetsskydd aktualiseras emellertid endast när arbetstagaren lämnar uppgifter till

massmedier för offentliggörande. Ett avgränsat skydd kan tänkas minska effekten av visselblåsarfunktionen genom att arbetstagaren istället vänder sig till massmedier. Det kan därför finnas skäl att se över skyddet för arbetstagare för det fall regeringen överväger att införa en gemensam visselblåsarfunktion.

### **Förhållande till meddelarskyddet**

Ett inrättande av en gemensam visselblåsarfunktion i staten inskränker inte i formell mening meddelarskyddet. Ett ökat incitament att använda interna funktioner riskerar emellertid att minska meddelarfrihetens centrala konstitutionella funktion. Detta bör tas i beaktande i regeringens fortsatta arbete.

### **Skydd för visselblåsarens och den utpekade personens identitet**

Anmälningar till visselblåsarfunktionen är i regel att betrakta som allmänna handlingar. Några generella sekretessbestämmelser som skyddar visselblåsaren och den utpekade personens identitet finns inte. Skydd för visselblåsarens och den utpekade personens identitet behöver därför utredas närmare om regeringen överväger att inrätta en gemensam visselblåsarfunktion i staten.

### **Offentlighet och sekretess**

#### **Sekretessbrytande bestämmelse för offentliga funktionärer**

En funktion som ligger utanför myndigheten innebär att offentliga funktionärer kommer att behöva lämna ut uppgifter till denna som i vissa fall kan vara sekretessbelagda. Det saknas emellertid rättsliga förutsättningar för en offentlig funktionär att på eget initiativ lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en extern visselblåsarfunktion i vart fall om denna är ett privat subjekt. Det kan därför finnas skäl att utreda om en sekretessbrytande bestämmelse bör införas om en gemensam visselblåsarfunktion inrättas.

#### **Tystnadsplikter för personal hos den externa visselblåsarfunktionen**

Personal anställd hos en extern visselblåsarfunktion är inte alltid bunden av lagreglerade tystnadsplikter. Möjligheten att avtala om tystnadsplikter kan i vissa fall vara begränsad. Frågor om tystnadsplikter avseende

överföring av uppgifter till en extern funktion bör därför analyseras närmare om en gemensam visselblåsarfunktion inrättas.



# 1 Statskontorets uppdrag

I uppdraget från regeringen framgår att Statskontoret ska kartlägga vilka juridiska frågeställningar som aktualiseras vid ett införande av en gemensam funktion för visseblåsning och hur de bör påverka utformningen av funktionen. Det kan exempelvis avse frågor om offentlighet och sekretess, särskilt skyddet för uppgifter som rör rikets säkerhet, skyddet för arbetstagare som slår larm samt personuppgiftsbehandling och konsekvenser för den personliga integriteten.

Statskontoret ska i sin bedömning också analysera risken för hur en visseblåsarfunktion upplevs inskränka meddelarskyddet, samt hur denna risk påverkas av om funktionen är gemensam eller myndighetens egen.

Under utredningens gång har vi iakttagit att vissa juridiska frågeställningar aktualiseras oberoende av om visseblåsarfunktionen är gemensam eller om den hanteras enskilt av myndigheter, till exempel offentligt anställdas möjlighet att i egenskap av visseblåsare lämna ut uppgifter till en extern visseblåsarfunktion. I texten framgår i sådant fall om det också berör myndigheters egna visseblåsarfunktioner.

Det åligger inte Statskontoret att lägga fram författningsförslag. Utredningstiden har endast tillåtit Statskontoret att göra en översikt av vissa grundläggande juridiska frågeställningar. Frågorna är komplicerade till sin natur, särskild eftersom de berör frågor om insyn och öppenhet i offentlig förvaltning. Statskontorets uppfattning är att det finns ett behov av ytterligare utredning, i synnerhet om regeringen överväger att inrätta en gemensam visseblåsarfunktion i staten.

## 1.1 Utgångspunkter

Statskontorets slutsatser och förslag är avsedda att svara på vilka juridiska frågeställningar som kan aktualiseras vid införandet av en gemensam visseblåsarfunktion i staten och hur frågeställningarna bör påverka utformningen av funktionen. Denna fråga har inte utretts tidigare i

Sverige. Statskontoret ska även redogöra för risken för att en visselblåsarfunktion upplevs inskränka meddelarskyddet och hur denna risk påverkas av om visselblåsarfunktionen är gemensam eller myndigheters egen. Denna fråga har till viss del behandlats i utredningen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm, SOU 2014:31.

Utredningsarbetet har särskilt tagit hänsyn till följande utgångspunkter:

- Bekämpning av korruption i offentlig sektor är ett viktigt samhällsintresse och behöver förstärkas.
- Visselblåsaren och den som pekats ut i en anmälan behöver skyddas om en gemensam visselblåsarfunktion införs.
- Statens verksamhet ska bedrivas under allmän insyn och kontroll.

## **2 Skydd för visseblåsare**

### **2.1 Inledning**

Enligt utredningsuppdraget ska Statskontoret analysera risken för att en visseblåsarfunktion upplevs inskränka det meddelarskydd som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, samt hur denna risk påverkas av om visseblåsarfunktionen är gemensam eller myndigheternas egna. Statskontoret ska också kartlägga de juridiska frågeställningar som kan aktualiseras, bland annat frågan om skyddet för arbetstagare som slår larm.

I detta kapitel behandlas gällande svensk rätt inom områden som har särskild betydelse för frågan om meddelarskydd och skyddet av arbetstagare som slår larm. Uppdraget till Statskontoret berör endast myndigheter under regeringen, och därför ligger framställningens fokus på skyddet för offentligt anställda. Avslutningsvis analyseras frågor som kan uppstå i offentlig verksamhet i förhållande till tryck- och yttrandefriheten och skyddet för arbetstagare som slår larm.

### **2.2 Gällande rätt**

#### **2.2.1 Regeringsformen**

I regeringsformens (1974:152, RF) portalbestämmelse, 1 kap. 1 § stadgas bland annat att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning. Den fria åsiktsbildningen skyddas genom garantier för yttrande- och informationsfrihet. Den grundlagsskyddade yttrandefriheten är en central del av den medborgerliga kontrollen av den offentliga maktutövningen. Regeringsformen 2 kap. 1 § första stycket innehåller ett allmänt grundlagsskydd för yttrandefriheten. Där anges att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, det vill säga frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det andra stycket i samma bestämmelse hänvisar till tryckfrihetsförordningen (1949:105,TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469,YGL) för bestämmelser om rätten

att yttra sig i tryckt skrift och motsvarande frihet att yttra sig i andra grundlagsskyddade medier, till exempel radio och TV.

Yttrandefriheten i RF gäller i förhållande till ”det allmänna”, det vill säga myndigheter och andra allmänna organ. Här omfattas allmänna organ eller myndigheter som uppträder som arbetsgivare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning rörande den egna myndighetens eller annan myndighets verksamhet, såvitt tystnadsplikt inte gäller för uppgifterna. Inom offentlig förvaltning utgör yttrandefriheten en förutsättning för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten av myndigheternas handlande och möjliggör därmed också en granskning av hur offentliga tjänstemän sköter sina åligganden.<sup>33</sup>

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen ger innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedia eller på annat sätt gett uttryck för sin uppfattning, med mindre än att det finns stöd för ett ingripande i regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde utövar sina rättigheter. Det gäller således ett förbud mot repressalier från det allmänna när någon utnyttjat de rättigheter som följer av regeringsformen.<sup>34</sup>

Yttrandefriheten är inte absolut utan får inskränkas under förutsättning att det har stöd i lag, främjar ett legitimt ändamål samt är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta ändamål (regeringsformen 2 kap. 21–23 §§). Betydelsefulla begränsningar i yttrandefriheten för offentligt anställda finns i offentlighet- och sekretesslagens (2009:400, OSL) olika föreskrifter om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.

---

<sup>33</sup> Se till exempel JO 2010-05-04 dnr 825-2009.

<sup>34</sup> Se till exempel JO:s beslut den 25 september 2009, dnr 149-2009 och 567-267-2009, JK:s beslut den 20 september 2011 i ärende 5394-10-31.

## 2.2.2 Meddelarskydd

I TF och YGL regleras det så kallade *meddelarskyddet*. Meddelarskydd är ett samlingsnamn för en uppsättning regler vars syfte är att bidra till förverkligandet av offentlighetsprincipen. Meddelarskyddet kan sägas bestå av flera komponenter, nämligen meddelarfrihet, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud.

*Meddelarfriheten* innebär att det står var och en fritt att, med vissa angivna undantag, lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett medium som omfattas av TF eller YGL utan att kunna tilltalas eller dömas till ansvar eller ersättningsskyldighet i annan ordning än den som stadgas i TF och YGL (1 kap. 1 § tredje stycket TF, 1 kap. 2 § YGL). Härigenom ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Men avsikten med meddelarfriheten är inte att stärka de offentligt anställdas yttrandefrihet utan att skapa möjligheter till publicering av uppgifter om den offentliga sektorn.

Möjligheten att använda sig av meddelarfriheten styrs ofta av om man kan vara anonym och skyddad från repressalier. Meddelarfriheten kompletteras därför med repressalieförbud och skydd för meddelarens anonymitet.

Som nämndes i avsnitt 2.2.1 betyder *repressalieförbudet* att en myndighet eller annat allmänt organ inte får ingripa, vare sig formellt eller informellt, mot någon för att han eller hon 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, till exempel uppsägning, avskedande, disciplinpåföljd eller mindre ingripande åtgärder som exempelvis tillsägelser. I detta inbegrips i princip varje form av kritik och åtgärder mot en arbetstagare för att denne har haft kontakter med massmedia. Repressalieförbudet är straffsanktionerat. Men det är bara åtgärder som innebär avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller liknande som är straffbelagda (3 kap. 5 § tredje stycket TF och 2 kap. 5 § tredje stycket YGL). Den närmare innebörden av förbudet framgår i första hand av JK:s och JO:s praxis. Myndigheter och chefer hos myndigheten får inte vidta några för den enskilde negativa åtgärder på grund av den enskildes bruk av tryck- och yttrandefriheten, även om ingripandet mot

den enskilde inte skulle vara så allvarligt att det är straffbart. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att en anställd använder sig av sina rättigheter. Om en myndighet anser att en arbetstagare har lämnat felaktiga uppgifter får myndigheten i stället på ett lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.<sup>35</sup>

*Efterforskningsförbudet* innebär att myndighet eller annat allmänt organ inte får efterforska identiteten hos bland annat en meddelare som omfattas av rätten till anonymitet. Begreppet efterforska omfattar alla former av förfrågningar och åtgärder som syftar till att få fram vem som har lämnat eller offentliggjort en uppgift. Det är endast Justitiekanslern som är behörig att besluta om att i särskilda fall vidta efterforskande åtgärder (3 kap. 4 § första stycket TF och 2 kap. 4 § första stycket YGL). Överträdelse av förbudet är straffbelagda (3 kap. 5 § andra stycket TF och 2 kap. 5 § andra stycket YGL).

*Anonymitetsskydd* innebär en rätt för bland annat meddelare att inte avslöja sin identitet. Vidare finns ett förbud för den som mottagit 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).

*Anskaffarfriheten* innebär att var och en har rätt att straffritt 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 innefattar sådana grövre brott mot rikets säkerhet som också är straffbara för meddelare. Eftersom vanlig lag tillämpas på det sätt som anskaffandet sker på, innebär det att det är straffbart att anskaffa uppgifter genom till exempel stöld eller dataintrång.

#### *Meddelarskyddsbrötande brott*

Meddelarfriheten i TF och YGL är inte absolut utan får inskränkas i vissa fall. De undantagsfall då en person som lämnar uppgifter för offentliggörande kan fällas till ansvar anges i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL. Det är fråga om vissa grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av hemlig handling och tillhandahållande av en

---

<sup>35</sup> Se JO beslut den 25 september 2009, dnr 149-2009 och 567-2009.

sådan handling i strid med myndighets förbehåll samt uppsåtligt åsidosättande av så kallade meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter.

Den ansvarsbestämmelse som aktualiseras för den som bryter mot bestämmelserna i ovannämnda situationer är brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken (1962:700). Det är inte heller möjligt att med skydd av grundlagarna lämna ut sekretessbelagda handlingar utan det är endast möjligt att referera innehållet i dem.

### **2.2.3 Offentligt anställdas interna kritikrätt**

Offentligt anställda anses ha en vittgående rätt att kritisera sin arbetsgivare internt.<sup>36</sup> Denna så kallade interna kritikrätt handlar om anställdas rätt och möjlighet att med arbetsgivaren ta upp kritik gällande förhållandena på arbetsplatsen eller verksamheten. Den interna kritikrätten används i första hand för att komma tillrätta med missförhållanden i verksamheten och är således viktig för att få till stånd förändringar och förbättringar.<sup>37</sup> Repressalieförbudet som följer av RF är tillämplig om en myndighet vidtar negativa åtgärder på grund av att den anställde använt sig av sin interna kritikrätt.

Men den interna kritikrätten begränsas av lojalitetsplikten som följer av anställningsavtalet. Lojalitetsplikten i offentlig förvaltning handlar framför allt om arbetsskyldigheten, dvs. att den interna kritiken inte får störa arbetet.<sup>38</sup> Den anställde måste rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten ska bedrivas, oavsett vilken uppfattning han eller hon kan ha om dessa.<sup>39</sup>

### **2.2.4 Det arbetsrättsliga skyddet**

Inom arbetsrätten finns olika regler som kan innebära skydd för arbetstagare som slår larm om missförhållanden på arbetsplatsen, vare sig larmet rapporteras internt eller externt.

---

<sup>36</sup> Se till exempel AD 2003:51 och AD 1982:110.

<sup>37</sup> Fransson (2013), s. 77.

<sup>38</sup> Ibid, s. 78 f.

<sup>39</sup> Se till exempel JO 2010-05-04 dnr 825-2009 och JO 2005-03-21 dnr 1284-2004.

I lagen om anställningsskydd (LAS) har arbetstagare ett starkt skydd mot osakligt skiljande eller ogrundat avskedande från anställningen (7 och 18 §§ LAS). Arbetstagare som slår larm kan också skyddas av regler i LAS som begränsar möjligheten att ingå tidsbegränsade anställningar samt regler om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist och företrädesrätt till återanställning.

LAS aktualiseras typiskt sett inte vid mindre ingripande åtgärder från arbetsgivarens sida än osakligt skiljande från anställningen. Istället aktualiseras den praxis som utvecklats av Arbetsdomstolen beträffande gränserna för arbetsgivarens arbetsledningsrätt.<sup>40</sup> Det innebär i korthet att en omplacering kan underkastas en rättslig prövning som liknar prövningen vid uppsägning, samt att det finns en möjlighet att även angripa arbetsledningsbeslut som utövas otillbörligt eller i strid mot god sed på arbetsmarknaden.

Genom lagen (2016:749) om ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, ges en rätt till skadestånd till en arbetstagare som utsätts för repressalier av arbetsgivaren i strid med den föreslagna lagen.<sup>41</sup> Arbetstagare undantas från skyddet om de genom att slå larm gör sig skyldiga till brott, till exempel genom att bryta mot en lagstadgad tystnadsplikt i OSL.

## 2.3 Slutsatser

*Påverkas skyddet för arbetstagare som slår larm av en gemensam funktion?*

Offentligt anställda åtnjuter ett starkt skydd för sin yttrandefrihet genom att den är reglerad i grundlagarna. Även det arbetsrättsliga regelverket bidrar till ett starkt skydd för yttrandefriheten i arbetslivet. Införandet av visselblåsarfunktioner inskränker inte det befintliga rättsskyddet för arbetstagare som slår larm. Men grundlagarnas bestämmelser om tryck- och yttrandefrihet får en särskild betydelse vid införande av visselblåsarfunktioner i offentlig sektor.

---

<sup>40</sup> Se AD 1978 nr 89.

<sup>41</sup> Lagen gäller från och med den 1 januari 2017.



För det första kan det konstateras att det finns likheter men också skillnader mellan det meddelarskydd som omfattar arbetstagare som dels vänder sig externt med uppgifter i syfte att offentliggöra dessa i massmedier, dels vänder sig internt i myndigheten med samma uppgifter som fallet är när uppgifter lämnas till myndighetens visselblåsarfunktion. Båda handlingsalternativen ger arbetstagaren ett repressalieskydd, men arbetsgivarens efterforskningsförbud och anonymitetsskydd aktualiseras endast när arbetstagaren lämnar uppgifter till massmedier eller dess representanter för offentliggörande. Därtill är repressalieskyddet endast straffsanktionerat när arbetstagaren använder sig av sin meddelarfrihet.

Enligt Statskontoret kan en visselblåsarfunktion medföra en berättigad förväntan hos arbetstagaren att denne tryggt ska kunna anmäla misstankar om korruption utan att han eller hon råkar illa ut. En visselblåsarfunktion där rapportering sker i mer ordnad form kan antas stärka denna förväntan och sannolikt accentueras detta ytterligare med en funktion som är gemensam för flera myndigheter. Här finns en risk för att arbetstagaren tror att det handlar om likvärdiga system med ett skydd som är likvärdigt med meddelarskyddet. Denna risk kan, enligt Statskontoret, lämpligen avhjälpas genom att arbetsgivaren i samband med visselblåsarfunktionen lämnar saklig och välunderrättad information om arbetstagarnas rättigheter så att det inte råder något tvivel om det skydd som gäller.

Vidare kan en gemensam visselblåsarfunktion tänkas ge ett ökat incitament för arbetstagare att rapportera misstankar om korruption till funktionen. Det kan i detta avseende förefalla underligt att det ena systemet innehåller ett svagare skydd. Ett avgränsat skydd kan också tänkas minska effekten av funktionen genom att arbetstagaren istället vänder sig till massmedier. Statskontoret anser att det kan finnas skäl att se över skyddet för arbetstagare om en gemensam visselblåsarfunktion införs.

*Finns det risk att en visselblåsarfunktion upplevs inskränka meddelarskyddet? Hur påverkas denna risk av om det är en gemensam funktion eller myndigheternas egna funktioner?*

Av JO:s och JK:s praxis för myndigheters reglering av kommunikation framgår att intern reglering inte får uppfattas som en inskränkning av rätten till kontakter med media. I detta avseende får inte arbetsgivaren

kräva att arbetstagaren i ett första steg begagnar visselblåsarfunktionen och först därefter använder sin grundlagsfästa tryck- och yttrandefrihet.

Enligt Statskontoret finns det risk för att en visselblåsarfunktion kan gesken av att arbetstagaren i första hand ska använda sig av denna. Ett sätt att avhjälpa detta är att arbetsgivaren i samband med visselblåsarfunktionen lämnar saklig och välunderrättad information om meddelarskyddet så att inte tryck- och yttrandefriheten riskeras att inskränkas. Denna risk finns oavsett om funktionen är enskild eller gemensam, men en gemensam funktion där rapportering sker i mer ordnad form kan sannolikt öka risken för inskränkningar.

Det bör avslutningsvis påpekas att meddelarfriheten är central för att den medborgerliga kontrollen av den offentliga maktutövningen ska fungera. Även om visselblåsarfunktionen inte formellt inskränker meddelarfriheten kan en gemensam visselblåsarfunktion öka incitamentet för att använda interna kanaler. Därmed finns en risk att meddelarfrihetens centrala konstitutionella funktion minskar. Detta bör tas i beaktande i regeringens fortsatta arbete avseende en gemensam visselblåsarfunktion i staten.

## 3 Offentlighet och sekretess

### 3.1 Problemställning

En visselblåsarfunktion innebär att anställda eller andra personer erbjuds möjlighet att rapportera missförhållanden till en särskild mottagare internt inom organisationen eller externt till en särskilt kontrakterad mottagare utom organisationen. Det är vanligt att myndigheter som infört en visselblåsarfunktion använder sig av en extern mottagare i form av ett företag eller en advokatbyrå. Ett viktigt skäl för en sådan lösning är att den som använder sig av visselblåsarfunktionen ska ha en trygg rapporteringskanal. Det bygger dels på uppfattningen att anmälan kan komma att behandlas med större objektivitet om en utomstående behandlar den, dels att det blir svårare att efterforska vem som har gjort en anmälan.

Men om mottagaren är extern kommer uppgifter att lämnas ut till den. I vilken mån det är möjligt att lämna ut uppgifter till en extern mottagare bestäms av de regler som följer av offentlighetsprincipen. Viktiga begränsningar i möjligheten att röja uppgifter finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Även annan lagstiftning kan innehålla regler om sekretess. Offentliga funktionärers yttrandefrihet begränsas av de tystnadsplikter som finns i dessa lagar. Det är därför av särskild vikt att en visselblåsarfunktion utformas så att anställda inte riskerar att bryta mot några tystnadsplikter.

Frågan om tystnadsplikter aktualiseras även för mottagaren av uppgifterna om funktionen läggs ut externt hos ett privat subjekt. Det är mottagarens personal som rent konkret tar emot och behandlar uppgifterna. Personalen är inte alltid bundna av lagstadgade tystnadsplikter. Även här finns det skäl att överväga hur en visselblåsarfunktion ska utformas för att sekretessen ska upprätthållas.

I detta kapitel redogörs på ett överskådligt sätt relevanta regler om offentlighet och sekretess. Avslutningsvis redogör vi för våra slutsatser.

## 3.2 Gällande rätt

### 3.2.1 Allmänt om offentlighets- och sekretesslagen

Bestämmelser om sekretess i det allmännas verksamhet finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

OSL har sin grund i offentlighetsprincipen. Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Denna rätt kan enligt 2 kap. 2 § TF begränsas. Huvudsakliga begränsningar finns i OSL, men kan också följa av annan författning.

Sekretess innebär ett förbud mot att röja uppgifter, vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). En bestämmelse om sekretess medför således både tystnadsplikt för de personer som har en skyldighet att följa bestämmelsen och handlingssekretess för de handlingar som omfattas av bestämmelsen. Detta innebär att sekretessen både begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar och begränsar yttrandefriheten enligt regeringsformen. Förbudet gäller röjande av uppgift till enskild och i princip också till annan myndighet. Med enskild avses både fysiska och juridiska personer. Den som i sin verksamhet hos myndigheten har fått tillgång till sekretessbelagda uppgifter har tystnadsplikt även efter det att han eller hon har lämnat sin tjänst eller sitt uppdrag.<sup>42</sup>

I offentlighets- och sekretesslagen definieras begreppet sekretessreglerad uppgift som en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess (3 kap. 1 § OSL). I samma bestämmelse definieras sekretessbelagd uppgift som en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall.

Sekretessbestämmelserna gäller för myndigheter och deras funktionärer (2 kap. 1 § OSL). Med offentliga funktionärer avses här personer som är i *allmän tjänst* eller som på grund av uppdrag hos en myndighet, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas

---

<sup>42</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 73

räkning deltar eller har deltagit i myndighets verksamhet och på så sätt fått kännedom om sekretessbelagd uppgift (2 kap. 1 § andra stycket OSL). Paragrafen omfattar anställda. Det är svårare att bedöma i vilken utsträckning uppdragstagare ska hänföras till gruppen offentliga funktionärer. Det får i första hand krävas att uppdraget direkt getts till en fysisk person. I allmänhet bör uppdragstagaren vara så knuten till myndigheten att han eller hon kan sägas delta i myndighetens egentliga verksamhet, vilket som regel är myndighetens uppgifter enligt instruktion eller motsvarande reglering.<sup>43</sup>

### 3.2.2 Sekretessbestämmelsers uppbyggnad

En sekretessbestämmelse brukar bestå av tre huvudsakliga rekvisit eller förutsättningar för sin tillämplighet. Dessa rekvisit anger sekretessens föremål, räckvidd och styrka.

Sekretessens *föremål* är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, till exempel uppgift om enskilds personliga förhållanden. En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i viss typ av verksamhet eller i viss typ av ärende eller hos en viss myndighet.

Med offentlighetsprincipen som utgångspunkt är strävan att sekretess ska gälla endast i den omfattning som är nödvändig för att skydda det intresse som ligger till grund för bestämmelsen. Ett medel för att åstadkomma detta är att förena sekretessbestämmelser med så kallade skaderekvisit, det vill säga särskilda rekvisit som anger vilken *styrka* sekretessen har. Skaderekvisiten i sekretesslagen är av två huvudtyper, raka och det omvända.

- Vid *rakt skaderekvisit* är utgångspunkten att uppgiften är offentlig och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut.

---

<sup>43</sup> Se lagkommentarer till offentlighet- och sekretesslag (2009:400), Elisabet Reimers, Karnovs webbupplagan, 5 oktober 2016.

- Vid *omvänt skaderekvisit* är utgångspunkten den motsatta, dvs. att uppgiften är sekretessbelagd. Uppgiften får då lämnas ut endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår.

Ett fåtal bestämmelser i OSL saknar skaderekvisit. Sekretessen är i dessa fall *absolut*, vilket innebär att de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs ut. Uppgifter som omfattas av absolut sekretess får aldrig röjas utan stöd av en sekretessbrytande bestämmelse, även om röjandet i det enskilda fallet inte skadar det intresse som sekretessen avser att skydda.

### 3.2.3 Sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

Om en uppgift är sekretessbelagd får den som huvudregel inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Men av olika skäl kan det uppstå ett behov av att låta enskilda ta del av sekretessbelagda uppgifter. I 10 kap. OSL finns vissa undantag från huvudregeln, så kallade sekretessbrytande bestämmelser, som innebär att uppgiften kan lämnas ut även om den är sekretessbelagd (3 kap. 1 § OSL).

Nedan beskrivs de bestämmelser som kan aktualiseras när en myndighet röjer sekretessbelagda uppgifter till ett privat subjekt (enskild), vilket är fallet om uppgifter lämnas till en extern mottagare i form av ett företag eller advokatbyrå.

#### *Nödvändigt utlämnande*

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en enskild eller en annan myndighet, om det är *nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet*. Bestämmelsen innebär att det är tillåtet att lämna ut uppgifter även om det innebär skada eller men för den enskilde.

Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som myndigheten har ansvar för. Sekretessen får åsidosättas bara i

sådana fall då ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att myndigheten ska kunna fullgöra ett visst åtagande.<sup>44</sup>

Bestämmelsen ska användas restriktivt och med stor försiktighet eftersom sekretessskyddet i annat fall skulle kunna urholkas.<sup>45</sup> Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts på grund av sekretess får inte leda till att sekretessen åsidosätts.<sup>46</sup> En myndighet måste således noggrant överväga alternativa handlingssätt för att lösa sina uppgifter utöver att lämna ut de hemliga uppgifterna. Endast om det står klart att myndigheten inte kan lösa sina uppgifter på annat sätt än att lämna ut de hemliga uppgifterna får utlämnandet ske.<sup>47</sup>

### *Utlämnande med förbehåll*

Om det av olika skäl uppstår ett behov av att låta enskilda ta del av uppgifter för vilka det råder sekretess har myndigheten en möjlighet att lämna ut uppgifterna med stöd av 14 kap. 10 § OSL, det vill säga med förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att på annat sätt utnyttja den. Förbehållet inskränker således rätten för mottagaren av uppgiften att förfoga över den. Om förbehållet lämnas uppkommer en tystnadsplikt för den person som förbehållet riktar sig till. En överträdelse kan därför komma att medföra ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Ett förbehåll kan endast uppställas om sekretessbestämmelsen innehåller någon form av skaderekvisit, det vill säga när det inte finns absolut sekretess och det kan konstateras att den risk för skada, men eller olägenhet som kan antas uppstå vid ett utlämnande undanröjs genom förbehållet. Vidare måste ett beslut om förbehåll fattas för varje enskilt utlämnande, och av beslutet ska framgå vilken handling som förbehållet gäller, vem handlingen lämnas ut till och vad förbehållet innebär.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> JO 2015/16 s. 606 dnr 3032-2011

<sup>45</sup> Prop.1979/80:2 Del A s. 90. Se även Bohlin (2014), s.201

<sup>46</sup> Prop.1979/80:2 Del A s. 465

<sup>47</sup> Ekroths och Fridström Montoyas (2008), s. 186 f.

<sup>48</sup> Se bland annat JO 1992/93 s. 197, dnr 145-90. Se även JO 1992/93 s.197 och 1994/95 s. 174.

Förbehållet ska uppställas av myndigheten. I vissa fall kan en enskild tjänsteman uppställa det på myndighetens vägnar förutsatt att detta framgår av myndighetens arbetsordning eller instruktion om arbetsfördelning inom myndigheten. Förbehållet bör dokumenteras, bland annat med tanke på det till förbehållet kopplade straffansvaret.<sup>49</sup>

### **3.2.4 Straffsanktionerad tystnadsplikt**

Anställda på myndigheter samt 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.

Straffbestämmelsen finns i 20 kap. 3 § brottsbalken. I den föreskrivs att om någon röjer en uppgift, som han är skyldig att hemlighålla, eller om han olovligen utnyttjar en sådan hemlighet, ska han, om inte gärningen är straffbelagd på annat sätt, dömas för *brott mot tystnadsplikt* till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt andra stycket ska den som av oaktsamhet begår en gärning som avses i första stycket, dömas till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

### **3.2.5 Tystnadsplikt vid överlämnande av uppgift till privat subjekt**

OSL innehåller ingen allmän bestämmelse om tystnadsplikt för en utomstående fysisk eller juridisk person som har tagit del av en sekretessbelagd uppgift. Som beskrivits ovan finns viss möjlighet att lämna ut uppgifter med förbehåll med stöd av 10 kap. 14 § OSL. Men begränsningar som följer av bestämmelsen kan leda till att förbehållslösningen endast i undantagsfall kan tillämpas vid överlämnande till ett privat subjekt.<sup>50</sup>

I vissa fall av utlämnande till privata subjekt träder tystnadsplikt enligt andra författningar in. En tystnadsplikt som följer av lag, och som är av särskilt relevans i detta sammanhang, är den tystnadsplikt för advokater som följer av 8 kap. 4 § rättegångsbalken. En advokat är skyldig att förtiga vad han eller hon får kännedom om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta. Brott mot tystnadsplikten är straffbart enligt 20

---

<sup>49</sup> Bohlin (2014), s. 188.

<sup>50</sup> Jfr med eSam (2016), s. 27.



kap. 3 § brottsbalken. Men advokaters tystnadsplikt är inte absolut. Under vissa i lag särskilt angivna omständigheter kan en skyldighet finnas att lämna upplysningar.

Om mottagaren inte omfattas av någon lagreglerad tystnadsplikt och det heller inte är möjligt att lämna ut uppgifterna med förbehåll enligt OSL, får behovet av tystnadsplikt tillgodoses i rent civilrättslig ordning genom avtal om tystnadsplikt. En myndighet kan bland annat ställa krav på att företaget som mottar uppgifterna ska sluta avtal om tystnadsplikt med sin personal. Om tystnadsplikten är avtalsreglerad, så är den sanktion som kan riktas mot personal som brutit mot tystnadsplikten den som kan följa av avtalen. Detta är i första hand en fråga mellan avtalsparterna, det vill säga arbetsgivaren och arbetstugaren.

#### *Om avtalsreglerad tystnadsplikt för särskilt skyddsvärda uppgifter*

Som redovisats ovan anses det inte finnas något hinder för en myndighet att i ett avtal med ett privat subjekt ta in en klausul om tystnadsplikt i de fall mottagaren inte omfattas av någon lagreglerad tystnadsplikt.<sup>51</sup> JO har avseende myndigheters utlämnade av sekretessbelagda uppgifter till ett privat företag uttryckt att enbart avtalsreglerad tystnadsplikt kan anses som otillräcklig för att skydda särskilt skyddsvärda, mycket integritetskänsliga uppgifter.<sup>52</sup> På motsvarande sätt skulle avtalsreglerad tystnadsplikt anses otillräcklig för att skydda uppgifter som har ett uttalat skyddsbehov med hänsyn till Sveriges internationella relationer eller rikets säkerhet.<sup>53</sup>

#### *Om tystnadsplikt som följer av personuppgiftslagen*

Av 30 § personuppgiftslagen (PuL) följer en form av tystnadsplikt för den som är anställd hos ett personuppgiftsbiträde och som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. Anledningen till detta är att personuppgifter bara får behandlas i enlighet med den personuppgiftsansvariges instruktioner. Personansvarig är i detta sammanhang myndigheten, medan personuppgiftsbiträde är den externa mottagaren som utför behandlingen för myndighetens räkning. Om de

---

<sup>51</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 127 f.

<sup>52</sup> JO 2015/16 s. 606 dnr 3032–2011.

<sup>53</sup> Se till exempel eSam (2016), s. 23 f.

säkerhetsåtgärder som personuppgiftsbiträde vidtar visar sig vara otillräckliga är det därmed myndigheten som bär ansvaret gentemot den registrerade och kan bli skyldig att betala skadestånd till den registrerade enligt 48 § PuL. Men bestämmelserna i PuL innebär inte en sådan plikt att hemlighålla uppgifter som medför att straffstadgandet om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § BrB kan bli tillämpliga.

### **3.3 Slutsatser**

#### *Offentlighet och sekretess för offentliga funktionärer*

Som nämndes i inledningen av detta kapitel är det vanligt att myndigheter som inför en visselblåsarfunktion anlitar en extern mottagare i form av ett företag eller advokatbyrå. I OSL finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar.

I 10 kap. 2 och 14 §§ OSL ges viss möjlighet att lämna ut uppgifter till enskilda, till exempel privata subjekt. Dessa regler riktar sig till myndigheter och offentliga funktionärer när de agerar på uppdrag av myndigheten. Offentliga funktionärer får inte, om de gör detta på eget initiativ och i egenskap av visselblåsare, röja sekretessbelagda uppgifter med stöd av bestämmelserna i OSL till privata subjekt. Statskontorets bedömning är att det saknas rättsliga förutsättningar för en offentlig funktionär som agerar visselblåsare att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en extern visselblåsarfunktion med stöd av bestämmelserna i 10 kap. OSL.

Det finns en risk för att den som lämnar ut uppgifter till en extern visselblåsarfunktion skulle komma att agera utan vetskap eller i tron att den inte kan göras ansvarig för att ha åsidosatt någon lagreglerad tystnadsplikt. Risken uppstår inte minst mot bakgrund av att uppgifterna som lämnas ut till den externa funktionen är avsedda att behandlas av myndigheten. En offentlig funktionär kan också komma att se det som nödvändigt att lämna ut uppgifter som normalt är sekretessbelagda för att visa misstankar om korrupcion, i synnerhet om den externa visselblåsarfunktionen också ombesörjer hela eller delar av utredningen.

Enligt Statskontoret finns det således risk att funktionären kan komma att åsidosätta tystnadsplikter när han eller hon rapporterar till en extern

visselblåsarfunktion. Denna risk kan, enligt Statskontoret, lämpligen avhjälpas genom att myndigheten i samband med information om visselblåsarfunktionen till personalen lämnar saklig och välunderrättad information om sekretessregler, så att det inte råder något tvivel om vilka uppgifter en offentlig funktionär får lämna ut till funktionen. Om regeringen överväger att införa en gemensam visselblåsarfunktion anser Statskontoret också att det kan finnas skäl att utreda behovet av en sekretessbrytande bestämmelse.

I sammanhanget kan påpekas att det skadeståndsskydd som en arbetstagare är tänkt att få genom den nyligen antagna lagen om ett särskilt skydd mot represalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, inte är tillämpligt när en arbetstagare genom att slå larm gör sig skyldig till brott, till exempel genom att bryta mot en lagstadgad tystnadsplikt i OSL (se avsnitt 2.2.4).

*Offentlighet och sekretess för personal hos den mottagande funktionen*  
Som nämndes i inledningen bearbetar den mottagande funktionen uppgifter på uppdrag av myndigheten. Uppgifterna kan vara särskilt skyddsvärda eller integritetskänsliga och kan omfattas av stark eller absolut sekretess. För att sekretessen ska upprätthållas är det därför av central betydelse att personalen hos den mottagande funktionen har en tystnadsplikt. En särskild aspekt med en visselblåsarfunktion som helt eller delvis ligger hos ett privat subjekt är att subjektets personal i regel inte är bundna av lagreglerade tystnadsplikter på samma sätt som offentliga funktionärer.

Som konstaterades ovan saknas rättsliga förutsättningar för en offentlig funktionär att i egenskap av visselblåsare lämna ut sekretessbelagda uppgifter till ett privat subjekt. Vad gäller myndigheters möjligheter att låta ett privat subjekt att bearbeta uppgifter för dennes räkning och således få tillgång till uppgifter som kan vara sekretessreglerade, bestäms förutsättningar utifrån reglerna i OSL.

Sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut om det är nödvändigt för att myndigheter ska klara sin verksamhet enligt 10 kap. 2 § OSL. Det är enligt vår mening tveksamt om bestämmelsen om ”nödvändigt utlämnande” är tillämplig, eftersom visselblåsarfunktioner som inrättas hos myndigheter i regel är egeninitierade och således inte styrs av ålagda

uppgifter eller förpliktelser som följer av författning eller föreskrifter. Det är en funktion som av myndigheter inrättas som komplement till de befintliga kanalerna för att upptäcka korruption eller andra oegentligheter. Funktionen är därför troligen inte nödvändig för att myndigheter ska klara av sin verksamhet. Det är möjligt att bedömningen ändras om regeringen inför en gemensam funktion i staten och funktionen blir obligatorisk för myndigheter.

Sekretessbelagda uppgifter får lämnas ut till ett privat subjekt med stöd av förbehållsbestämmelsen i 10 kap. 14 § OSL. En lagstadgad och därmed straffsanktionerad tystnadsplikt för personal hos det privata subjektet kan uppnås på detta sätt. Men förbehåll måste lämnas för varje enskilt utlämnande och kan inte heller avse alla typer av uppgifter, till exempel uppgifter med absolut sekretess. Myndigheter har i en sådan situation möjlighet att reglera tystnadsplikter via avtal. Det framgår av JO:s praxis att även avtalsreglerade tystnadsplikter kan anses som otillräckliga för att skydda särskilt skyddsvärda, mycket integritetskänsliga uppgifter. Risken är också större för att sekretesskyddade uppgifter röjs när personal inte omfattas av en straffsanktionerad tystnadsplikt, vilket är fallet när tystnadsplikter regleras avtalsvägen.

Statskontoret anser att det finns skäl att se över frågor om tystnadsplikter avseende överföring av uppgifter till en extern funktion om denna är ett privat subjekt, i synnerhet om regeringen överväger att införa en gemensam visselblåsarfunktion.

Det bör avslutningsvis noteras att offentligt anställda och personal hos en extern funktion kan omfattas av andra former av tystnadsplikt än sådan som följer av OSL. Det har inom ramen för denna analys inte varit möjligt att göra en genomgång av sådana bestämmelser. Detta bör lämpligen också tas om hand av regeringen i det fortsatta arbetet.

## **4 Skydd för visselblåsarens och den utpekade personens identitet**

### **4.1 Problemställning**

Ett centralt moment i utformningen av en visselblåsarfunktion är att skapa trygga och förtroliga kanaler för visselblåsaren, i första hand för att skydda visselblåsaren mot repressalier. Visselblåsarfunktioner omfattar därför i regel skydd för visselblåsarens identitet. Identitetsskydd anses vara en bidragande faktor till att visselblåsare vågar påtala misstankar om oegentligheter. Även identiteten på personen som pekas ut som brottslig eller klandervärd i en anmälan bedöms som skyddsvärd, eftersom det anses finnas en risk för att den utpekade personen kan utsättas för andras missaktning om hans eller hennes identitet blir känd.

I offentlig sektor finns inga generella regler som skyddar visselblåsarens eller den utpekade personens identitet. Ett vanligt sätt att hantera anonymitet i myndigheternas visselblåsarfunktion är att anmälningar tas emot av en extern mottagare. En extern mottagare kan använda en teknisk avancerad lösning som skyddar användarnas identitet i syfte att försvåra efterforskning och repressalier. Det är inte ovanligt att den externa mottagaren därutöver står för bearbetning av anmälningar och som en del av lösningen döljer anmälares identitet innan mottagaren återrapporterar till myndigheten.

Den svenska offentliga förvaltningen kännetecknas emellertid av insynshänsyn, det vill säga att allmänheten kan få del av allmänna handlingar som en del av den medborgerliga kontrollen av den offentliga maktutövningen. Frågan om anmälningar som kommer till en extern visselblåsarfunktion ska uppfattas som allmänna och därför lämnas ut om inte sekretess föreligger – och därmed avslöja visselblåsarens eller den utpekades identitet – är föremål för diskussion. I detta kapitel behandlas frågor om anonymitet i offentlig förvaltning.

## 4.2 Gällande rätt

### 4.2.1 Rätten att ta del av allmänna handlingar

Tryckfrihetsförordningen garanterar alla svenska medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar 2 kap. 1 § TF.<sup>54</sup> Syftet med denna rätt är att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Genom tillgången till allmänna handlingar underlättas en fri åsiktsbildning, en fri och på fakta grundad debatt i skilda samhällsfrågor liksom den medborgarligen kontrollen av den offentliga maktutövningen.

Med handling avses en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan uppfattas endast med tekniska hjälpmedel (2 kap 3 § TF). Enligt 2 kap. 3 § första stycket TF är en handling *allmän* om den *förvaras* hos en myndighet och enligt 6 eller 7 §§ är att anse som *inkommen* till eller *upprättad* hos myndigheten. En handling anses enligt 2 kap. 6 § TF inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till del.

#### *Handlingar som finns utanför myndighetens lokaler*

Frågor kring allmänhetens rätt till insyn när handlingar förvaras hos ett privat subjekt som anlåtats av en myndighet har särskilt aktualiserats i samband med tjänstetillsättningsärenden. Frågan som aktualiserats är om ansökningshandlingar eller intresseanmälningar är att anses som allmänna redan då de mottagits av företaget. I rättspraxis har saken behandlats bland annat i RÅ 1989 ref. 29 och i RÅ 1996 ref. 25. I det sistnämnda målet tog Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) upp principfrågan om hur handlingar som förvaras hos ett rekryteringsföretag ska bedömas ur offentlighetssynpunkt. Enligt Regeringsrätten omfattas handlingarna som rekryteringsföretaget *mottagit i arbetsgivarens ställe* och förvarat för dennes räkning av offentlighetsprincipen. Domstolen påpekade att handlingarna hos företaget hade varit *tillgängliga* för arbetsgivaren. Det avgörande från offentlighetssynpunkt är således om handlingarna som befinner sig hos ett privat företag mottagits i myndighetens ställe och är tillgängliga för myndigheten. Om så är fallet saknar det betydelse var handlingarna rent fysiskt förvaras (jfr även med JO beslut 2014-01-23, dnr 3529-2012). En sådan ordning

---

<sup>54</sup> Utländska medborgare har samma rätt enligt 14 kap. 5 § andra stycket TF.

anses vara av stort värde ur offentlighetssynpunkt, då man annars skulle kunna befara att vissa typer av handlingar aldrig överlämnas till myndigheten därför att de där skulle vara att betrakta som allmänna handlingar.<sup>55</sup>

#### **4.2.2 Visselblåsarfunktioners förenlighet med handlingsoffentlighet**

Frågan om en visselblåsarfunktionens förenlighet med handlingsoffentligheten har diskuterats i rättspraxis i ett avgörande från Kammarrätten i Sundsvall (avseende Trafikverket) samt inom ramen för JO:s tillsyn (avseende Försvarets materielverk, FMV).<sup>56</sup> Diskussionen behandlar samma principfråga som när handlingar förvaras hos ett rekryteringsföretag (se ovan).

I båda fallen har myndigheterna infört en visselblåsarfunktion med två delar, dels en extern mottagarfunktion i form av ett företag, Interaktiv Säkerhet, och dels en intern utredningsfunktion hos respektive myndighet. Till företaget kan medarbetare och allmänheten vända sig för att påtala misstänkta oegentligheter. Först efter att ha mottagit och bearbetat anmälningar lämnar företaget uppgifter om påstådda oegentligheter till myndigheten. Anmälarnas identitet hålls hemlig för myndigheten. Frågan som JO och Kammarrätten haft att svara är om uppgifterna som företaget mottagit är att ses som allmänna handlingar. Frågan får betydelse för om anmälares identitet kan skyddas, eftersom möjligheten att ta del av innehållet i sådana handlingar inskränks om handlingarna inte betraktas som allmänna.

Kammarrätten kom fram till att de uppgifter som lämnas till den externa funktionen inte utgör allmänna handlingar då de inte är direkt tillgängliga för Trafikverket och inte heller förvaras hos bolaget för verkets räkning. JO som prövade FMV:s visselblåsarfunktion kom fram till motsatt slutsats, det vill säga att de uppgifter som lämnas till den externa

---

<sup>55</sup> Bohlin (2014), s. 47

<sup>56</sup> Avgörande av Kammarrätten i Sundsvall den 18 november 2014 i mål 1573-14 avseende visselblåsarfunktion hos Trafikverket respektive Justitieombudsmannens beslut 2014-12-03 dnr 2242-2014 avseende visselblåsarfunktion hos Försvarets materielverk (FMV).

funktionen utgör allmänna handlingar då de är att betrakta som inkomna redan när de kommer dit.

### 4.3 Slutsatser

Som nämnades i avsnitt 4.1 är ett centralt moment i utformningen av en visselblåsarfunktion att skapa ett system som skyddar visselblåsaren och den utpekade personen mot repressalier och efterforskning. Ett sätt är att ge visselblåsaren och den utpekade personen skydd för sin identitet.

När funktionen läggs externt är frågan om det går att skydda identiteten genom att anmälningar inte betraktas som allmänna handlingar hos den externa funktionen. Frågan om handlingars offentlighet då de befinner sig hos ett privat subjekt har diskuterats i praxis. När det gäller handlingar som förvaras hos en extern visselblåsarfunktion pekar emellertid JO:s och kammarrättens praxis på olika slutsatser. Rättsläget får därmed anses vara oklart. Detta innebär att skydd för identitet inte kan garanteras genom att funktionen läggs externt. Statskontoret anser därför att det i samband med visselblåsarfunktionen ska upplysas att anmälningar till en visselblåsarfunktion är att betrakta som allmänna handlingar.

Det bör noteras att särskilt uppgifter om outredda anklagelser om enskildas brottsliga eller klandervärda handlingar riskerar att spridas till allmänheten om uppgifterna begärs ut, vilket kan få konsekvenser för den som pekas ut. Identitetsskydd för den som pekas ut är således särskilt motiverat av integritetsskäl. Statskontoret anser att behovet av att skydda identiteten för visselblåsaren och den som pekas ut behöver utredas vidare om regeringen överväger att införa en gemensam visselblåsarfunktion i staten.

Det bör påpekas att liknande problem uppstår för visselblåsarens och den utpekade personens identitet om visselblåsarfunktionen istället hålls internt inom myndigheten. Om en visselblåsarfunktion hålls internt gäller inte sekretess inom myndigheten annat än om det rör sig om självständiga verksamhetsgrenar (8 kap. 2 § OSL). Det är vanligt att den interna visselblåsarfunktionen läggs på myndighetens internrevision. Ett sådant organ har i rättspraxis inte ansetts uppfylla kraven på självständighet (HFD 2013 ref. 40). Det kan således vara svårt att uppnå ett skydd för identiteten även om funktionen läggs internt. Givetvis bör en intern



visselblåsarfunktion utformas så att endast ett fåtal personer inom myndigheten får hantera anmälningar till visselblåsarfunktionen, men ett skydd för identiteten kan inte uppnås på detta sätt.

Det ska avslutningsvis noteras att identiteten för både visselblåsaren och den utpekade personen ändå kan komma att röjas av myndigheten eller den enskilde till domstolar och andra myndigheter som handlägger mål om brott i tjänsten eller som beslutar om exempelvis åtalsanmälan och disciplinansvar (se 10 kap. 18 § OSL).



## **5 Skydd för den personliga integriteten**

### **5.1 Problemställning**

En visselblåsarfunktion innebär att personuppgifter som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person (visselblåsarens eller den som pekas ut i en anmälan) kommer att behandlas. Uppgifter som lämnas till en visselblåsarfunktion innefattar typiskt sett uppgifter om olika former av överträdelser. Det är därför av särskilt stor vikt att en funktion för mottagande av uppgifter om potentiella överträdelser beaktar enskildas behov av integritetsskydd. Detta gäller i förhållande såväl till den som lämnar uppgifter om misstankar om korruption som till den som pekas ut i en anmälan. En gemensam funktion kan också tänkas leda till att en större mängd uppgifter om lagöverträdelser behandlas. Detta måste beaktas särskilt vid ett införande av en gemensam visselblåsarfunktion.

För att på ett överskådligt sätt försöka visa hur tillämpningen av dataskyddsbestämmelser skulle kunna falla ut när dessa tillämpas i samband med en visselblåsarfunktion redovisas nedan en allmän redogörelse av personuppgiftslagens bestämmelser samt de EU-rättsakter som personuppgiftslagen bygger på. Avslutningsvis redogör vi för våra slutsatser och förslag.

### **5.2 Gällande rätt**

#### **5.2.1 Dataskyddsdirektivet**

Dataskyddsdirektivet som antogs 1995 betraktas som den viktigaste EU-rättsakten på dataskyddsområdet.<sup>57</sup> Direktivet syftar till att skydda fysis-

---

<sup>57</sup> Direktivets fullständiga namn är Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

ka personers grundläggande fri- och rättigheter i samband med behandling av personuppgifter samt att underlätta ett fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsstaterna.

### *Artikel 29-gruppen*

EU:s arbetsgrupp för skydd av enskilda personer i samband med behandlingen av personuppgifter, den så kallade artikel 29-gruppen, har lämnat riktlinjer om hur interna system för uppgiftslämnande bör inrättas för att stå i överensstämmelse med dataskyddsdirektivet. Artikel 29-gruppens bedömning är att åtta särskilda krav ska ställas på verksamheter som inför eller har visselblåsarsystem. Artikel 29-gruppens riktlinjer är utarbetade för företag, men bör under motsvarande förutsättningar kunna ge viss vägledning åt den offentliga sektorn.

1. Syftet med ett system för behandling av personuppgifter måste vara godtagbart enligt dataskyddsdirektivets artikel 7. System för behandling av personuppgifter kan enligt gruppens bedömning i första hand motiveras av att det finns en rättslig förpliktelse att ha ett sådant system (artikel 7 c), eller att intresset av att ha ett sådant system är så starkt att det väger upp de registrerades intressen (artikel 7 f). I det senare fallet måste en proportionalitetsbedömning göras i det enskilda fallet.

2. Systemet måste utformas på ett sådant sätt att det går att förena med kraven i direktivets artikel 6. Dessa krav berör sättet som personuppgifter behandlas på, till exempel att uppgifterna ska vara korrekta och relevanta, att de förvaras på ett lämpligt sätt och att de inte sparas längre än nödvändigt. Enligt gruppens bedömning bör man begränsa den personkrets som får använda systemen och även den personkrets som får ”anklagas” genom systemet. Vidare menar gruppen att nackdelarna med system som tillåter anonymitet överväger fördelarna. Därför rekommenderar gruppen ett system som endast tillåter identifierad rapportering eller åtminstone inte uppmuntrar anonym rapportering. Gruppen menar också att man bör begränsa systemen till att endast behandla ”fakta” som relaterar till systemets ändamål. Om systemets ändamål är att komma till rätta med oegentligheter i bokföringen bör endast de uppgifter som är absolut nödvändiga för att komma till rätta med sådana oegentligheter omfattas. Uppgifterna ska heller aldrig sparas längre än absolut nödvändigt.

3. De som berörs av systemen ska informeras om systemen (artikel 10). Därtill ska de som berörs informeras om de är skyldiga att använda systemen eller om användningen är frivillig. De berörda ska även informeras om rätten att få tillgång till och att erhålla rättelse av uppgifter som förekommer i systemen.

4. Den person som anklagas genom ett visselblåsarsystem har rättigheter som måste beaktas (artikel 11 och 12). Här rör det sig om rätten till information om vad personen anklagas för och hur personen kan tillvarata sina rättigheter. Det handlar också om rätten att få tillgång till information och även att kräva rättelse eller radering av felaktiga uppgifter.

5. Säkerheten vid behandlingen av uppgifter måste kunna garanteras (artikel 17). Det gäller, enligt Artikel 29-gruppen, den tekniska och organisatoriska säkerheten, samt säkerheten som skyddar användarnas identitet.

6. Internt organiserade visselblåsarsystem är att föredra. Gruppen noterar dock att det ofta förekommer att en extern aktör sköter delar av systemet. Om ett system organiseras internt menar gruppen att vissa krav kan ställas på organisationen, till exempel att systemet ska vara strikt skilt från personalavdelningen och att personalen som arbetar med systemet ska vara välmotiverad och välutbildad. Om en extern partner används ska denna också följa de krav som följer av dataskyddsdirektivet. Gruppen understryker också att behandlingen av rapporter i första hand ska ske lokalt och att uppgifter från rapporter inte ska spridas mer än absolut nödvändigt.

7. Överföring av uppgifter till tredje land kräver särskilda överväganden (artikel 25 och 26).

8. Särskilda krav på anmälningsplikt och förhandskontroll måste efterlevas av de som inför visselblåsarsystem (artikel 18 och 20).

## **5.2.2 Personuppgiftslagen**

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom personuppgiftslagen (1998:204, PuL). PuL tillgodoser också regeringsformens krav på att det i lag ska vara reglerat i vilken utsträckning den enskilde

är skyddad mot kränkningar av den personliga integriteten. All behandling av personuppgifter inom ramen för en visselblåsarfunktion måste stå i överensstämmelse med de krav som följer av personuppgiftslagen.

PuL har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks på grund av att deras personuppgifter behandlas (1 §). PuL innehåller bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas. Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, till exempel insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtning, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring (3 §).

Datainspektionen bedömer att en visselblåsarfunktion generellt sett innebär en behandling av personuppgifter som omfattas av PuL. Om en anmälan däremot endast behandlas manuellt på exempelvis ett papper utan att uppgifterna i fråga struktureras i ett register, och anmälan inte heller är avsedd att behandlas automatiserat i till exempel en dator, är PuL inte tillämplig.

Vidare är lagen tillämplig på samtliga som är personuppgiftsansvariga (3 och 4 §§). Brott mot PuL kan leda till böter eller fängelse i upp till två år (49 §). Skadestånd kan också utdömas för skada och kränkning av den personliga integriteten (48 §). Datainspektionen utövar tillsyn över den personuppgiftsbehandling som sker och har för denna uppgift tilldelats de befogenheter som följer av den lagen (43–47 §§).

Med hänsyn till att många bestämmelser och uttryck i personuppgiftslagen anses ha en EU-rättslig innebörd är det ytterst EU-domstolen som avgör direktivets närmare innebörd.

### 5.2.3 Den registrerade och den personuppgiftsansvarige

Personuppgiftslagen innebär rättigheter och skyldigheter för två olika subjekt, den registrerade och den personuppgiftsansvarige.

Lagens skyddsobjekt är den person som en personuppgift avser, *den registrerade* (3 § PuL). Det är alltid fråga om en enskild fysisk person som är i livet.

Det andra subjektet är den *personuppgiftsansvarige*. Det är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen (3 § PuL). Så snart det förekommer en behandling av personuppgifter finns det alltid någon eller några som är ansvariga för den behandlingen. Personuppgiftsansvaret innebär ett ansvar för att personuppgifterna behandlas i enlighet med personuppgiftslagen, det vill säga bland annat att uppgifterna behandlas på ett korrekt och laglig sätt och att det vidtas lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas (se 9 § PuL och 31 § PuL).

Vem som i ett enskilt fall är personuppgiftsansvarig för en viss behandling får avgöras med ledning av de faktiska omständigheterna. Den som bedöms ansvarig enligt principen om ändamål och medel ska antingen kunna påverka behandlingen som utförs, alternativt fritt kunna välja om den vill använda de funktioner som erbjuds. Den som varken kan påverka behandlingen eller fritt välja att inte behandla sina uppgifter på ett visst sätt kan med andra ord inte anses bestämma över ändamål och medel med personuppgiftsbehandlingen och därmed inte heller anses vara personuppgiftsansvarig. Vidare följer av 2 § PuL att det genom lag eller förordning kan bestämmas vem som är personuppgiftsansvarig för en viss behandling.

Den personuppgiftsansvarige kan utse ett *personuppgiftsbiträde* för att för sin räkning utföra behandling av personuppgifter (3 § PuL). Ett personuppgiftsbiträde finns alltid utanför den personuppgiftsansvariges organisation. Det ska finnas ett skriftligt avtal om personuppgiftsbiträdes behandling av personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning (30 § andra stycket PuL).

I 48 § PuL föreskrivs skadeståndsansvar för skada och kränkning som den registrerade lidit när en behandling har skett i strid med PuL. Skadeståndsansvaret vilar i princip alltid på den personuppgiftsansvarige (48 § PuL). Personuppgiftsbiträden har enligt PuL inte något skadeståndsansvar gentemot den registrerade. Däremot finns det en möjlighet för personuppgiftsansvarige att rikta en regresstalan mot personuppgiftsbiträden, antingen med stöd av avtal eller allmänna skadeståndsrättsliga principer.

#### **5.2.4 Grundläggande krav och när det är tillåtet att behandla personuppgifter**

Systematiken i personuppgiftslagen innebär att det bara är tillåtet att behandla personuppgifter under de särskilda förutsättningar som anges i lagen. Det är därför förbjudet att behandla personuppgifter om inte behandlingen sker på det sätt och för de syften som lagen ställer upp. De centrala huvudreglerna i detta hänseende återfinns dels i 9 § som anger vissa grundläggande krav, dels i 10 § som uttömmande räknar upp i vilka fall det är tillåtet att behandla personuppgifter. Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för att lagens krav på behandlingen i fråga är uppfyllda.

##### *Grundläggande krav för behandling av personuppgifter*

Personuppgiftslagen innehåller vissa grundläggande krav som alltid måste uppfyllas vid behandling av personuppgifter (9 §).

Det gäller först och främst att personuppgifter bara får behandlas om det är *lagligt* och om behandlingen sker på ett korrekt sätt samt i enlighet med *god sed*. Vidare får personuppgifter samlas in bara för *särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål*. Det innebär att ändamålen med en behandling av personuppgifter måste bestämmas redan när uppgifterna samlas in och då uttryckligen anges på ett någorlunda preciserat sätt. En alltför allmänt hållen ändamålsangivelse kan inte godtas. En personuppgift torde vara nödvändig för ett visst ändamål, ifall ändamålet inte kan uppnås om inte personuppgiften får behandlas.<sup>58</sup> Lagen skyddar den registrerade mot så kallad ändamålsglidning eller *principen om finalitet*: personuppgifterna får inte heller senare behandlas för något

---

<sup>58</sup> Avseende ändamålsprecisering se Öman och Lindblom (2011), s. 198 f.



ändamål som är oförenligt med ändamålen som bestämdes då uppgifterna samlades in.

Vidare gäller vissa särskilda krav för personuppgifternas kvalitet och omfattning. Först och främst ska personuppgifter som behandlas vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen, *principen om relevans*. Ovidkommande uppgifter får således inte behandlas. Dessutom ska de uppgifter som behandlas vara riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella. Alla rimliga åtgärder ska vidtas för att rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Inte heller får fler personuppgifter behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till de angivna ändamålen med behandlingen, *principen om proportionalitet*. På motsvarande sätt gäller att personuppgifter inte får bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som ligger till grund för behandlingen. Detta hindrar dock inte att en myndighet bevarar och arkiverar handlingar allmänna handlingar tas om hand av en arkivmyndighet (8 § PuL). Även om en myndighet enligt arkivlagen ska arkivera handlingar bör tillgången till handlingarna begränsas.<sup>59</sup>

Datainspektionen har mot bakgrund av ovannämnda krav uttalat att för användningen av visseblåarsystem måste följande krav vara uppfyllda:<sup>60</sup>

- Behandlingen får inte vara i strid med svensk arbetsrättslig lagstiftning eller gällande kollektivavtal.
- Behandlingen måste vara i enlighet med god sed på svensk arbetsmarknad.
- Systemet måste inrättas på ett sådant sätt att det inte finns risk för att fler personuppgifter än vad som är nödvändigt eller relevant med hänsyn till ändamålet behandlas, eller att känsliga personuppgifter behandlas i strid med personuppgiftslagen.

---

<sup>59</sup> Se datainspektionens beslut 2009-06-23, dnr 1739-2008.

<sup>60</sup> Se till exempel svar Datainspektionens svar till myndigheten Sida 2011-05-13, dnr 385-2011.

- Uppgifter som samlas in och bevaras måste vara riktiga, adekvata och relevanta. Det innebär att det skyndsamt kan behövas en första granskning och bedömning av de inkomna uppgifterna.
- Uppgifter får inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. En anmälan som befinns vara ogrundad bör tas bort omedelbart. Om en anmälan leder till utredning bör uppgifterna tas bort när utredningen är avslutad eller, om utredningen leder till åtgärder mot den registrerade, när uppgifterna inte längre behövs för detta ändamål.

#### *När det är tillåtet att behandla personuppgifter*

I 10 § anges de två typfall när det är tillåtet att behandla personuppgifter. För det första får personuppgifter alltid behandlas om den registrerade har samtyckt till behandlingen. För det andra får behandling ske om det är nödvändigt med hänsyn till vissa i lagen särskilt angivna syften.

Det finns således två olika och av varandra oberoende sätt varigenom en behandling av personuppgifter är tillåten. Om den registrerade inte lämnar sitt samtycke till en viss behandling, kan behandlingen ändå vara tillåten på grund av att den är *nödvändig* med hänsyn till något av de i lagen uppräknade syftena.

Begreppet nödvändighet har enligt EU-domstolen en EU-gemensam innebörd, dvs. ett självständigt gemenskapsrättsligt begrepp.<sup>61</sup> Men vad nödvändighetskravet närmare innebär är inte helt klart. En personuppgift torde vara nödvändig att behandla för ett visst ändamål ifall ändamålet inte kan realiseras om inte personuppgiften får användas.<sup>62</sup> Rekvisitet innebär emellertid inte att det ska vara faktiskt omöjligt att utföra en arbetsuppgift utan sådan automatiserad behandling av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagen. Enligt Datalagskommittén är nödvändighetsrekvisitet i detta avseende inte uppfyllt om arbetsuppgiften kan utföras nästan lika enkelt eller billigt utan behandling av personuppgifter<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Se dom den 16 december 2008 i mål C-524/06, REG 2008 s. I-9705.

<sup>62</sup> Avseende nödvändighetskravet se Öman och Lindblom (2011), s. 227 f.

<sup>63</sup> SOU 1997:39 s. 359.

Uppräkningen i bestämmelsen av de olika situationer som berättigar till en nödvändig behandling av personuppgifter avslutas med en generell bestämmelse i 10 § f, vilket är det stöd myndigheter i regel använt för att behandla personuppgifter i en visselblåsarfunktion. Med stöd av denna bestämmelse är det tillåtet att behandla personuppgifter, om den personuppgiftsansvarige eller tredje man till vilka personuppgifter lämnas ut har ett berättigat intresse av att uppgifter behandlas som väger tyngre än den registrerades intresse av integritetsskydd.

Datainspektionen har i ett svar till myndigheten Sida avseende inrättandet av en visselblåsarfunktion angett att ett berättigat ändamål för att behandla uppgifter inom ramen för en visselblåsarfunktion bör vara att komma tillrätta med korruption och allvarliga oegentligheter.<sup>64</sup> När det gäller intresseavvägningen har Datainspektionen ansett att det är fråga om mycket integritetskänslig information av osäker kvalitet, där det finns en inte oväsentlig risk för felaktiga utpekanden. Ur integritetssynpunkt är det inte heller en önskvärd utveckling att det byggs upp nya stora databaser som riskerar att innehålla vad som betecknas som allmänt skvaller. Behandling av personuppgifter i en visselblåsarfunktion bör därför vara begränsad både med avseende på typen av uppgifter och vem uppgifterna avser.

Vidare anser Datainspektionen att för att det ska vara tillåtet att behandla integritetskänslig information (såsom uppgifter om brott och brottsmisstanke) med stöd av intresseavvägning i en visselblåsarfunktion, måste den personuppgiftsansvarige kunna åberopa starka skäl. Detta innebär att sådana uppgifter endast får behandlas om det är fråga om *oegentligheter som kan få allvarliga konsekvenser för den personuppgiftsansvarige*. Vidare ska behandlingen begränsas till allvarliga oegentligheter som begåtts av *personer i ledande ställning eller i nyckelpositioner*. Det avgörande vid en tolkning av vem som får anmälas är om den som anmälan avser har en sådan ställning att misstankarna annars riskerar att inte tas omhand på ett vederbörligt sätt.

---

<sup>64</sup> Se svar från Datainspektionen 2011-05-13, dnr 385-2011.

### 5.2.5 Personuppgifter om lagöverträdelser

Enligt 21 § första stycket PuL är det förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Förbudet i 21 § gäller således inte när myndigheter behandlar personuppgifter i en visseblåsarfunktion. Men personuppgiftslagens övriga bestämmelser blir tillämpliga på myndigheters personuppgiftsbehandling.

### 5.2.6 Säkerhetsåtgärder

Ett viktigt skydd för de integritetskänsliga uppgifter som kan samlas in och behandlas i en visseblåsarfunktion återfinns i PuL 31 § avseende *säkerhetsåtgärder*, det vill säga bestämmelser om den informations-säkerhet som måste finnas vid behandling om personuppgifter. Av 31 § första stycket PuL framgår att den personuppgiftsansvarige ska vidta *lämpliga tekniska* och *organisatoriska åtgärder* för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av de tekniska möjligheterna som finns, vad det skulle kosta att genomföra åtgärderna, de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna och hur känsliga de behandlade personuppgifterna är.

De allmänt hållna reglerna i bestämmelsen beskriver på ett kortfattat sätt de överväganden som måste göras i fråga om säkerhetsåtgärder.<sup>65</sup> I Datainspektionens allmänna råd – Säkerhet för personuppgifter, lämnas bl.a. rekommendationer om den personuppgiftsansvariges organisation, säkerhetsnivå och säkerhetsåtgärder. Bland annat framgår av de allmänna råden att den personuppgiftsansvarige ska kartlägga hotbilden, skapa en fungerande organisation för säkerhet, rätta regler och rutiner samt följa upp att dessa efterlevs. Bestämmelser om säkerhetsåtgärder kan även finnas i annan lagstiftning, t.ex. i arkivlagen. Det är den personuppgiftsansvarige som måste uppfylla alla de regler om säkerhets- och skyddsåtgärder.

---

<sup>65</sup> Se Öman och Lindblom (2011), s. 436 f.

## 5.2.7 EU:s allmänna dataskyddsförordning

Den 25 maj 2018 kommer det EU-direktiv som den svenska personuppgiftslagen bygger på att ersättas av EU:s allmänna dataskyddsförordning.<sup>66</sup> Den nya förordningen kommer att gälla direkt som lag i alla medlemsstater och därmed också ersätta personuppgiftslagen.

Bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen motsvarar i grunden de principer och kriterier för under vilka förutsättningar behandling av personuppgifter är tillåten som anges i nuvarande dataskyddsdirektivet.

En förändring gentemot dataskyddsdirektivet som i detta sammanhang bör påtalas särskilt är grunderna för när myndigheter får behandla personuppgifter. Som tidigare nämnts i avsnitt 5.2.3 sker myndigheters behandling av personuppgifter i en visselblåsarfunktion i regel med stöd av intresseavvägningsgrunden i 10 f § PuL.<sup>67</sup>

Motsvarande intresseavvägningsgrund i den allmänna dataskyddsförordningen återfinns i artikel 6.1.f. Men i artikeln föreskrivs att intresseavvägningsgrunden inte ska gälla för behandling som utförs av myndigheter när de ”fullgör sina uppgifter”. I den mån personuppgiftsbehandling sker som en följd av myndighetens uppgifter måste således en annan rättslig grund användas som stöd för behandlingen. Närmast torde grunderna i förordningens artikel 6.1.c om *behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse* eller 6.1.e om *behandling som är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse* komma i fråga.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Förordningens fullständiga namn är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.

<sup>67</sup> Motsvarande regel i dataskyddsdirektivet finns i artikel 7.1. f

<sup>68</sup> Motsvarande grunder finns i dataskyddsdirektivet artikel 7.1.c och 7.1.e och PuL 10 b § och 10 d §.

Avseende definitionen av rättslig skyldighet ligger det närmast till hands att sådana skyldigheter är sådana som grundar sig på författningsbestämmelser eller myndighetsbeslut i enskilda fall. Offentligtrettsliga författningsbestämmelser torde i regel omfattas.<sup>69</sup>

Vidare får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse. Begreppet allmänt intresse är emellertid inte definierat. Förarbeten till PuL anger att exempel på arbetsuppgifter som är av allmänt intresse kan vara arkivering, forskning och framställning av statistik.<sup>70</sup> Andra exempel är den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och skolornas fullgörande av sina arbetsuppgifter.<sup>71</sup>

Artikel 29-gruppen har angett att förändringen avseende intresseavvägningsgrunden eventuellt kan komma att leda till en bredare tolkning av vad som är ett allmänt intresse eller myndigheters uppgifter, alternativt att tolkningen av undantaget från intresseavvägningsgrunden kommer att bli restriktiv.<sup>72</sup>

När det gäller artiklarna i den allmänna dataskyddsförordning 6.1.c om behandling som är *nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse* som åvilar den registrerade och 6.1.e om behandling som är *nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse* eller som utförs som ett led i myndighetsutövning som utförs av den registrerade, anges i artikel 6.3 att dessa grunder för behandling ska föreskrivas i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvariga omfattas av. Detta innebär att det inte kommer att vara möjligt att endast stödja sig på den generella regleringen i förordningen vid sådan behandling.

Med anledning av den allmänna dataskyddsförordningens tillämplighet i Sverige gav regeringen i februari 2016 en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur den centrala svenska lagstiftningen på området bäst anpassas till den nya förordningen (dir. 2016:15). Uppdraget ska redovisas senast den 12 maj 2017.

---

<sup>69</sup> Se Öman och Lindblom (2011), s. 234.

<sup>70</sup> SOU 1997:39 s. 366.

<sup>71</sup> Se Öman och Lindblom (2011), s. 238.

<sup>72</sup> Opinion 06/14 on the notion of legitimate interests of the data controller under Article 7 of Directive 95/46/EC s. 23.

## 5.2.8 Lagstöd för myndigheters personuppgiftsbehandling

Det följer av regeringsformen 2 kap 6 § andra stycket att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot *betydande intrång* i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Bestämmelsen innebär att åtgärder som är av sådant slag som anges i bestämmelsen får vidtas bara om det finns lagstöd för detta (jfr RF 2 kap. 20–22 §§).

Vid en bedömning av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten kan anses vara i samband med insamling, lagring och bearbetning eller utlämnande av uppgifter ska stor vikt läggas vid uppgifternas karaktär. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara. Vid bedömningen av intrångets karaktär är det också naturligt att stor vikt läggs vid ändamålet med behandlingen. En hantering som syftar till att utreda brott kan således normalt anses vara mer känslig än till exempel en hantering som uteslutande sker för att ge en myndighet underlag för förbättringar av kvaliteten i handläggningen. Därutöver kan mängden uppgifter vara en betydelsefull faktor i sammanhanget.<sup>73</sup>

Personuppgifter som behandlas i en visselblåsarfunktion innefattar typiskt sett uppgifter om olika former av överträdelser. Gällande rätt uppställer inget krav på särskilt författningsstöd för myndigheters behandling av personuppgifter om överträdelser. Men konstitutionsutskottet har framhållit i flera lagstiftningsärenden som rört myndigheters personuppgiftsbehandling att målsättningen bör vara att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag.<sup>74</sup> Regeringen har vid åtskilliga tillfällen instämt i denna bedömning.<sup>75</sup> Det bör noteras att behandling av personuppgifter om brottslighet eller andra känsliga personuppgifter i många fall kan anses beröra rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen.

---

<sup>73</sup> Se till exempel prop. 2009/10:80 s. 183.

<sup>74</sup> Se till exempel bet. 1990/91: KU11 s. 11, 1997/98: KU18 s. 43.

<sup>75</sup> Se till exempel prop. 1997/98:44 s. 41, 1999/2000:39 s. 78 och 2009/10:80 s. 183.

Som påpekats ovan i avsnitt 5.2.5 kan krav på författningsstöd även följa av bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen.

### 5.3 Slutsatser

Som nämnades i inledningen innebär en visselblåsarfunktion att personuppgifter som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person (visselblåsaren eller den som pekas ut i en anmälan) kommer att behandlas. Uppgifter som lämnas till en visselblåsarfunktion innefattar typiskt sett uppgifter om olika former av överträdelser. En gemensam funktion kommer sannolikt leda till att en stor mängd uppgifter kommer att behandlas. Det är därför av särskilt stor vikt att en funktion för mottagande av uppgifter om potentiella överträdelser beaktar enskildas behov av integritetsskydd.

Personuppgiftslagen och EU:s dataskyddsbestämmelser innehåller skydd för den personliga integriteten. Detta innebär att för att personuppgiftsbehandling ska vara tillåten krävs att de redovisade reglerna i dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen är uppfyllda. Den 25 maj 2018 blir även den allmänna dataskyddsförordning tillämplig.

Av huvudrapporten framgår att en gemensam visselblåsarfunktion i staten kan utformas på olika sätt, till exempel genom att inrätta en funktion hos en existerande myndighet eller genom att överlåta uppgiften till en extern part (se kapitel 4 i huvudrapporten). Det är inte möjligt att inom ramen för denna analys beskriva alla konsekvenser som de olika sätten att utforma en gemensam visselblåsarfunktion kan få på den personliga integriteten. Det är emellertid Statskontorets uppfattning att följande grundkriterier måste uppfyllas oavsett hur en gemensam visselblåsarfunktion utformas.

*Med vilken rättslig grund kan personuppgifter behandlas i en visselblåsarfunktion?*

För att personuppgiftsbehandling ska vara tillåten måste behandling ske antingen genom samtycke från den registrerade eller på grund av att behandlingen är nödvändig med hänsyn till något av de i PuLs uppräknade syften.



En visselblåsarfunktion där anmälningar typiskt sett pekar ut vissa personer som klandervärda eller brottsliga utan deras vetskap innebär i sig att samtycke från den registrerade inte kan inhämtas. Som nämnt i avsnitt 5.2.3 sker myndigheters behandling av uppgifter i en visselblåsarfunktion istället med stöd av intresseavvägningsgrunden i 10 f § PuL. Den allmänna dataskyddsförordningen innebär emellertid att intresseavvägningsgrunden inte kommer att kunna tillämpas när myndigheter fullgör sina uppgifter (se artikel 6.1.f). Det är inte klart vad som avses med uttrycket ”myndigheter som fullgör sina uppgifter”. Enligt Statskontorets mening torde det i vart fall omfatta myndighetsutövning men kan också ha en vidare tolkning.

Inrättande av visselblåsarfunktioner hos myndigheter är i regel egeninitierad av myndigheter och således inte styrd av ålagda uppgifter eller förpliktelser som följer av författning eller föreskrifter. Det är en funktion som av myndigheter inrättas som något utöver de vanliga kanalerna för att upptäcka korruption eller andra oegentligheter. Statskontorets uppfattning är därför att en visselblåsarfunktion inte bör betraktas som en uppgift som är nödvändig för att myndigheten ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det talar för att intresseavvägningsgrunden kan fortsätta att tillämpas för personuppgiftsbehandling i en visselblåsarfunktion.

För det fall intresseavvägning inte kan tillämpas kan grunden *rättslig skyldighet* aktualiseras. Grunden rättslig skyldighet torde förutsätta att en visselblåsarfunktion regleras i lag eller annan författning. En sådan reglering torde dock innebära att funktionen görs obligatorisk för myndigheter. Såsom vi har argumenterat i huvudrapporten är det emellertid inte lämpligt att en visselblåsarfunktion görs obligatorisk för myndigheterna (se huvudrapporten avsnitt 4.6).

En annan rättslig grund som möjligen skulle kunna aktualiseras är dataskyddsförordningens artikel 6.1.d, *nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse*. Som redovisats i avsnitt 5.2.3 är begreppet ”allmänt intresse” inte definierat. Det har inte heller prövats om statens arbete mot korruption kan ses som ett sådant allmänt intresse. Här har EU:s artikel 29-grupp gett uttryck för uppfattningen att förändringen i den allmänna dataskyddsförordningen avseende intresseavvägningsgrunden kan komma att leda till en bredare tolkning av vad som är ett allmänt intresse. Vår uppfattning är att det i vart fall inte kan uteslutas

att allmänintresse kan tillämpas som rättslig grund för att inrätta en visselblåsarfunktion med syfte att bekämpa korruption.

*Kraven på nödvändighet och proportionalitet är inte uppfyllda*

För att en personuppgiftsbehandling ska vara tillåten räcker det emellertid inte att myndigheten får göra en intresseavvägning eller blir ålagd att utföra en viss uppgift. Det krävs också att det är nödvändigt att behandla personuppgifterna (se 10 § PuL och artikel 6.1 i den allmänna dataskyddsförordningen). De omständigheter som är av betydelse för bedömningen om detta kriterium kan anses uppfyllt är bland annat om ändamålet inte kan realiseras om inte personuppgiften får behandlas. Intrång i den personliga integriteten med stöd av intresseavvägningsgrunden får vidare bara ske om det finns motstående legitima och grundläggande värden och intressen som väger tyngre, det vill säga inom ramen för en proportionalitetsbedömning. I denna bedömning ska nyttan ställas i relation till vilka personuppgifter det är frågan om, hur integritetskänsliga de är, hur viktigt det är att få tillgång till just den aktuella informationen och om det finns alternativa sätt att tillgodose nyttan som innebär mindre integritetsintrång. I bedömningen ska också ingå hur uppgifterna ska behandlas, av hur många, hur länge och vilket skydd uppgifterna kan ges.

Vid bedömandet av behovet av att införa en gemensam visselblåsarfunktion inställer sig således frågan hur man väger statens behov av att upptäcka och motverka korruption mot den anklagades eller andra personers intresse av personlig integritet. Syftet med att införa en gemensam visselblåsarfunktion i staten är att upptäcka och motverka korruption i högre utsträckning än som redan sker idag. Det finns å ena sidan ett mycket starkt samhällsintresse av att korruption upptäcks och motverkas. Här måste det tas i beaktande att staten ansvarar för avsevärda medel och att korruption kan allvarligt skada tilliten i den statliga förvaltningen.

Å andra sidan framgår av huvudrapporten att det finns andra möjligheter tillgängliga för staten att upptäcka och motverka korruption hos myndigheter genom befintliga kanaler och åtgärder (se kapitel 4 i huvudrapporten). Här kan till exempel nämnas myndigheters internrevision, men även andra metoder och system finns. Den enskilde tjänstemannen

kan också använda sig av sin meddelarfrihet, vända sig till ett fackförbund eller skyddsombud och på så sätt uppmärksamma oegentligheter i verksamheten. Olika myndigheter och organ som hanterar frågor som vidrör korruptionsrelaterade frågor kan också bli inblandade vid sådana misstankar, till exempel kan både JO och personalansvarsnämnder komma att hantera frågor om jäv. Vid misstankar om brott kan frågan också bli föremål för en brottsutredning. Dessa kanaler och åtgärder är också typiskt sett mindre integritetskänsliga än visselblåsarfunktioner.

Det framgår vidare av huvudrapporten att det inte går att påvisa att en gemensam funktion i staten skulle leda till minskad korruption eller bli mer effektiv jämfört med om myndigheter vidtar andra åtgärder (se kapitel 5.1, huvudrapporten). Det går emellertid inte heller att utesluta att en gemensam visselblåsarfunktion kan leda till att korruption upptäcks i högre utsträckning. Införandet av en gemensam visselblåsarfunktion kan också tänkas få en viss förebyggande effekt.

En särskild aspekt av den personliga integriteten gäller skyddet av personuppgifter för den som pekas ut. En gemensam visselblåsarfunktion kommer sannolikt att behandla en större mängd personuppgifter som typiskt sett berör lagöverträdelser och där vissa personer riskerar att pekas ut som brottsliga eller klandervärda. Som framgår av kapitel 4 är anmälningar till funktionen i regel offentliga handlingar och några sekretessbestämmelser som skyddar uppgifter som hänförs till den som pekas ut finns inte. Därmed finns en ökad risk att sådana integritetskänsliga uppgifter sprids utanför myndigheten.

Statskontorets sammantagna bedömning är därför att varken nödvändighetsrekvisitet och proportionalitetskravet – där den personuppgiftsansvariges intresse ska väga tyngre än den registrerades skydd mot kränkning av den personliga integriteten – är uppfyllda.

Statskontorets bedömning görs emellertid på det underlag man har haft att ta fram under en begränsad period. För det fall regeringen kommer fram till en annan slutsats och således går fram med ett förslag om en gemensam visselblåsarfunktion ska även följande beaktas.

*Ändamålet måste preciseras för att uppfylla personuppgiftslagens grundläggande krav*

Det följer av artikel 5 i dataskyddsförordningen och 9 § PuL att personuppgifter endast får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Enligt Statskontorets mening får det anses vara ett berättigat ändamål att behandla uppgifter inom ramen för en gemensam visselblåsarfunktion för att upptäcka och motverka korruption i staten. Som nämndes ovan måste det tas i beaktande att staten ansvarar för avsevärda medel och att korruption allvarligt kan skada tilliten i den statliga förvaltningen.

Det krävs vidare att ändamålen är särskilda enligt 9 § PuL. Alltför allmänna eller vagt hållna ändamål är inte godtagbara. I uppdraget från regeringen definieras korruption som någon som ”utnyttjar en offentlig ställning för att uppnå en otillbörlig vinning för sig själv eller andra”. Definitionen är enligt Statskontoret vid och omfattar såväl korruptionsrelaterad brottslighet, som ageranden som inte är straffbelagda, till exempel jäv eller åsidosättande av normer som riskerar att rubba förtroendet för tjänstemannens eller myndighetens opartiskhet och objektivitet (se kapitel 2.2 i huvudrapporten). Enligt Statskontorets mening är definitionen av korruption, som den är formulerad i uppdraget från regeringen, alltför vid och generell för att ändamålet ska kunna uppfylla personuppgiftslagens krav på att vara ”särskilt”. Om inte ändamålet har en viss grad av precision kan det enligt Statskontorets mening inte heller bedömas om personuppgifterna är adekvata och relevanta eller för många, dvs. uppfylla de övriga grundläggande kraven som benämns i 9 § PuL.

Statskontorets uppfattning är således att det som omfattas av korruption måste preciseras ytterligare i regeringens fortsatta arbete, till exempel genom att noggrant avgränsa vilka typer av handlingar som kan anmälas till visselblåsarfunktionen.

*Enbart fall som kan få allvarliga konsekvenser för den personuppgiftsansvarige ska behandlas*

Det framgår av EU:s 29 grupp samt Datainspektionens praxis och allmänna råd att den personuppgiftsansvarige måste kunna åberopa starka

skäl för att det ska vara tillåtet att behandla integritetskänslig information med stöd av intresseavvägningsgrunden i en visselblåsarfunktion. Detta innebär att sådana personuppgifter enbart får behandlas om det är fråga om oegentligheter som kan få allvarliga konsekvenser för den personuppgiftsansvarige. Behandlingen ska därför avgränsas till allvarliga oegentligheter som begåtts av personer i ledande ställning eller i nyckelpositioner. Statskontoret anser att dessa begränsningar även bör gälla vid inrättandet av en gemensam funktion i staten, inte minst mot bakgrund av att mängden uppgifter som kommer att behandlas i den gemensamma funktionen kan komma att bli omfattande och typiskt sett innehålla uppgifter om överträdelser.

En sådan begränsning följer också av kraven i 9 § PuL, som handlar om sättet personuppgifter får behandlas på. En begränsning av vems och vilka uppgifter som kan behandlas aktualiseras också när andra rättsliga grunder är tillämpliga på visselblåsarfunktionen.

#### *En gemensam visselblåsarfunktion bör regleras i lag*

Som nämnt i avsnitt 5.2.6 följer också av RF 2 kap 6 § andra stycket jämte RF 2 kap 20–22 §§ att myndigheters personuppgiftsbehandling med ett särskilt känsligt innehåll bör regleras i lag. Statskontorets bedömning är att den gemensamma funktionen bör regleras i lag, mot bakgrund av uppgifternas karaktär som kommer att behandlas i den gemensamma funktionen, att personuppgiftshanteringen syftar till att utreda om det finns misstänkta fall av korruption där vissa personer riskerar att pekas ut som brottsliga eller klandervärda, samt att mängden uppgifter kan komma att bli omfattande. Statskontoret anser därför att regeringen bör utreda hur behovet av lagstöd ska tillgodoses vid inrättandet av en gemensam visselblåsarfunktion.

Som nämnts i avsnitt 5.2.5 kan kravet på författningsstöd även följa av bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen. Detta krav gäller oavsett om visselblåsarfunktioner inrättas enskilt av myndigheter eller gemensamt i staten. Som tidigare nämnts i våra slutsatser är Statskontorets uppfattning att myndigheter även i framtiden kan stödja sig på intresseavvägningsgrunden för personuppgiftsbehandling i en visselblåsarfunktion. I ett sådant fall torde myndigheterna kunna stödja sig direkt på den allmänna dataskyddsförordningen. Om intresseavvägningsgrunden emellertid inte kan tillämpas kommer författningsstöd att

fordras i enlighet med artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen. Enligt Statskontoret finns det därför behov av att analysera frågan vidare. Detta bör lämpligen ske efter att utredningen om dataskyddsförordningen (dir. 2016:15) redovisat sitt uppdrag till regeringen.

*Vem är personuppgiftsansvarig och vem ansvarar för säkerheten?*

I Statskontorets huvudrapport presenteras tre olika sätt att organisera en gemensam visselblåsarfunktion. Den gemensamma funktionen kan helt eller delvis läggas på en egen myndighet, hos en värmyndighet eller hos ett privat subjekt. En utgångspunkt för lösningarna har varit att det ska vara klart och urskiljbart vem som är ansvarig för behandlingen. En lösning där myndigheter samverkar, på ett sätt där roller och funktioner riskerar att blandas samman och där personuppgiftsansvarets fördelning därför kan te sig oklart, har inte föreslagits. Frågan har betydelse för vem som ansvarar för säkerheten för personuppgifterna, inte minst i fråga om tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder, och i förlängningen för bedömningen av de skyldigheter och sanktionsmöjligheter som föreskrivs i personuppgiftslagen.

Eftersom Statskontoret inte föreslår att regeringen inrättar en gemensam visselblåsarfunktion har vi inte heller tagit ställning för en särskild organisatorisk lösning. Den knappa utredningstiden medger inte heller att vi gör en närmare analys av konsekvenserna för varje organisatorisk lösning. Om regeringen överväger att införa en gemensam visselblåsarfunktion understryker Statskontoret vikten av en organisatorisk lösning där det tydligt framgår för de som registreras vem som ansvarar för personuppgiftsbehandling, inte minst då det rör sig om en hantering av känslig information.

## Referenser

Article 29 Data Protection Working Party (2006), *Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to internal whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime.*

Article 29 Data protection Working Party (2014), *Opinion 06/14 on the notion of legitimate interests of the data controller under Article 7 of Directive 95/46/EC s 23.*

Betänkande 1990/91: KU 11, *Offentlighet, integritet och ADB.*

Betänkande 1997/98: KU18, *Personuppgiftslagen.*

Bohlin, A. (2014), *Offentlighetsprincipen*, Norstedts Juridik.

Datainspektionen (2010), *Vägledning för bolag, Ansvar för personuppgifter som hanteras i system för whistleblowing.*

Ekroths, J. och Fridström Montoyas, T. (2008), *Nödvärdigt utlämnande enligt sekretesslagen 1 kap 5§*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2008.

eSam (2016), *outsourcing – en vägledning om sekretess och persondataskydd.*

Fransson, S. (2013), *Yttrandefrihet och whistleblowing, Om gränserna för anställdas kritikrätt*, Premiss Förlag.

Proposition 1979/80:2 Del A, *Med förslag till sekretesslag m.m.*

Proposition 1997/98:44, *Personuppgiftslag.*

Proposition 2009/10:80, *En reformerad grundlag.*

SOU 1997:39, *Offentlighet, integritet, informationsteknik.*

SOU 2014:31, *Visselblåsare – ett stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.*

Öman, S. och Lindblom, H. (2011), *Personuppgiftslagen – en kommentar*, Norstedts Juridik.



### Enkät om visseblåsarare i staten

Denna del av undersökningen handlar om din myndighet har en visseblåsarfunktion. Med en visseblåsarfunktion avser vi en särskild möjlighet för bland annat anställda att anmäla misstankar om oegentligheter som rör myndighetens verksamhet.

- **Har din myndighet en visseblåsarfunktion?**
  - Nej
  - Ja, sedan år:
  
- **Överväger eller planerar myndigheten att införa en visseblåsarfunktion?**
  - Ja
  - Nej, varför inte?
  
- **Vad är syftet med visseblåsarfunktionen? Flera svar kan anges.**
  - Att upptäcka och motverka korruption i myndigheten
  - Att upptäcka och motverka diskriminering och trakasserier i myndigheten
  - Att upptäcka och motverka oegentligheter som rör myndighetens intressen
  - Öka öppenheten inom myndigheten
  - Öka allmänhetens förtroende för myndigheten
  - Andra syften (ange vilka):
  
- **Vem får visseblåsarfunktionen tänkt att riktas till? Flera svar kan anges.**
  - Medarbetare
  - Personer som är berörda av myndighetens verksamhet
  - Allmänheten

- **Har myndigheten följt upp eller utvärderat visselblåsarfunktionen?**

Ja

Nej

Om ja, exempelvis hur många ärenden har anmälts och inom vilka områden?

- **Skulle du som myndighetschef vara intresserad av att samverka med andra myndigheter under regeringen om en gemensam visselblåsarfunktion?**

Ja, varför?

Nej, varför inte?