



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

FORSKNING/STUDIE

Visselblåsarfunktioner i svenska offentliga organisationer

En nationell kartläggning och inventering av frågor och utmaningar

Peter Johansson

Joakim Berndtsson

Sven Ove Hansson

Felicia Fahlnaes

Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet

Projekt: Informationssäkerhetskultur i praktiken, MSB:201810339

Januari 2022

Visselblåsarfunktioner i svenska offentliga organisationer

Utförare: Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet
Ansvarig: forskare/författare: Peter Johansson, Joakim Berndtsson, Sven
Ove Hansson, Felicia Fahlnaes

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
MSB:s Kontaktperson: Marianne Rilde Björkman

Publ. nr: MSB1919 – Februari 2022
ISBN: 978-91-7927-239-5

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna forskningsrapport (alt. studierapport). Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Sammanfattning

Frågor om hur organisationer kan och bör hantera visselblåsning och visselblåsare har blivit ett allt vanligare inslag i svensk och internationell debatt om transparens, demokratisk insyn, ansvarsutkrävande och yttrandefrihet. En rad åtgärder har också vidtagits både på nationell nivå och inom EU för att öka skyddet för visselblåsare. EU:s så kallade Visselblåsardirektiv från 2019 ska implementeras i medlemsstaterna och med detta följer en rad utmaningar för både offentliga och privata organisationer, exempelvis när det gäller att utforma och implementera specifika visselblåsarfunktioner eller kanaler för visselblåsning. I denna rapport har vi kartlagt visselblåsarfunktioner i svenska kommuner och regioner inför implementeringen av visselblåsar direktivet. Kartläggningen sträcker sig till och med hösten 2020 och visar att endast en liten andel av dessa organisationer då hade infört visselblåsarfunktioner. Kartläggningen visar också att organisationer gjort olika val när det gäller utformningen av sina visselblåsarfunktioner, exempelvis när det gäller vem som kan använda dem, vad som kan anmälas, och hur anmälan, mottagande och utredning sker. Genom ett antal fallstudier kan vi också se att olika val och sätt att utforma visselblåsarfunktioner ger upphov till olika typer av utmaningar. Rapporten bidrar med en överblick över införandet av visselblåsarfunktioner i kommuner, regioner och i viss mån andra myndigheter. Vidare ger den en rad exempel på praktiska, organisatoriska och etiska frågeställningar för vidare diskussion inom olika organisationer.

English Summary

Whistleblowing has become a key issue in Swedish and international political debates and in public and private organisations. The discussion has often revolved around issues of democracy, transparency, freedom of speech and information, and responsibility. In addition, a number of efforts have been made, both nationally and within the EU, to increase the legal protection of whistleblowers. The so-called EU Whistleblower Directive from 2019 is currently being implemented, which in turn creates a number of challenges for public and private organisations, for instance when it comes to designing and implementing whistleblowing functions or reporting channels. In this report, we map the implementation of whistleblowing functions in Swedish municipalities and regions. The mapping, which extends until the autumn of 2020, shows that only a small number of municipalities and regions had implemented such functions, making the requirements of the new Directive a pressing issue on the local and regional levels. The mapping also shows that organisations have made different choices when it comes to design, as well as the issues that can be reported, and the reception of and investigations following, whistleblower reports. Through a number of more in-depth case studies, the report also provides examples of how Swedish organisations have designed their whistleblowing functions, and identifies a number of challenges and issues that these choices give rise to. The report contributes an overview of the implementation of these functions in municipalities, regions, and to some extent in other public organisations, and provides a number of examples of practical, organisational and ethical issues and questions for further discussion and consideration.

Förord

Denna rapport redovisar resultat från en av delstudierna inom forskningsprojektet *Informationssäkerhetskultur i praktiken* ([ISKIP](#)). ISKIP är finansierat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och sträcker sig över perioden 2019-2023. Delstudien *Problematik inom visselblåsning: transparens och personlig integritet* behandlar specifikt frågor om visselblåsning. Projektledare för delstudien om visselblåsning är Peter Johansson vid Institutionen för globala studier, Göteborgs universitet. ISKIP-projektet är i sin tur en fortsättning på ett större forskningsprogram – *Security Culture and Information Security* ([SECURIT](#)) – som pågick mellan 2012 och 2017, även detta finansierat av MSB.

Författarna vill rikta ett tack till våra samarbetspartners i det tidigare och det pågående projektet, där en rad forskare från flera lärosäten i Sverige deltagit och gett synpunkter på tidigare och pågående studier. Vi vill också rikta ett stort tack till Rebecca Gonzales Leon som arbetat som praktikant i delstudien under våren 2020 och som gjort viktiga insatser för datainsamlingen om visselblåsarfunktioner i svenska kommuner och regioner.

Göteborg, januari 2022

Peter Johansson, Joakim Berndtsson, Sven Ove Hansson och Felicia Fahlnaes

Innehåll

SAMMANFATTNING	3
ENGLISH SUMMARY	4
FÖRORD	5
INLEDNING	7
EU:s visselblåsardirektiv	8
Sverige och EU:s visselblåsardirektiv	8
Syfte	10
Disposition	10
TIDIGARE FORSKNING	11
Internationell forskning om visselblåsning	11
Forskning om visselblåsning i Sverige	13
METODREDOVISNING	15
KARTLÄGGNING AV VISSLBLÅSARFUNKTIONER I KOMMUNER OCH REGIONER	17
Förekomsten av visselblåsarfunktioner i kommuner och regioner	17
Trend över införandet av visselblåsarfunktioner i kommuner och regioner ...	19
Väljer kommuner och regioner interna eller externa visselblåsarfunktioner?	20
Privata aktörer som tillhandahåller externa visselblåsarfunktioner	21
FALLSTUDIER: ATT UTFORMA OCH INRÄTTA VISSLBLÅSARFUNKTIONER	23
Varför visselblåsarfunktion?	23
Vad kan anmälas?	23
Vem kan anmäla?	25
Vem kan anmälas?	25
Interna och externa funktioner	26
Hur anmäler man?	27
Hantering av anonymitet	28
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	30
SLUTORD – ETISKA ASPEKTER PÅ VISSLBLÅSNING OCH VISSLBLÅSARFUNKTIONER	33

Inledning

Frågor om visselblåsare och visselblåsarfunktioner har fått stor uppmärksamhet under senare år. Visselblåsare som Anders Kompass, Edward Snowden och Chelsea Manning har omskrivits i såväl positiva som negativa ordalag och det är tydligt att visselblåsning är ett fenomen som ofta väcker starka känslor.

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av visselblåsare eller visselblåsning. I utredningar och regleringar behandlas begreppet visselblåsare ofta synonymt med ”arbetstagare som slår larm om missförhållanden”.¹ Inom forskningen finns det flera olika definitioner av visselblåsning. I denna rapport väljer vi att utgå ifrån den förmodligen mest etablerade definitionen från Near & Miceli. De definierar visselblåsning som ”avslöjande av brottsliga, omoraliska eller illegitima praktiker under arbetsgivarens kontroll till personer eller organisationer som kan vidta åtgärder”.² Near och Micelis definition utgår från att visselblåsning sker ”inifrån” en organisation genom rapportering från tidigare eller nuvarande organisationsmedlemmar. Det är dock vanligt att bredda definitionen, så att också individer utan formell koppling till organisationen kan visselblåsa. Vi kommer här att tillämpa denna bredare syn på visselblåsning.

Visselblåsande kan ta sig många olika former. Det kan ske både internt (exempelvis rapportering till högre chef) och externt (exempelvis rapportering till en myndighet eller media), det kan ske öppet eller anonymt och det kan göras formellt eller informellt.³ Rapporteringen sker normalt till en mottagare som tros direkt kunna påverka eller hantera situationen, eller ges offentlig spridning via till exempel massmedier för att dra uppmärksamhet till det uppfattade eller observerade problemet. Visselblåsning är således ett vitt begrepp som tangerar flera andra former av rapportering, och som omfattas av olika typer av reglering på nationell och internationell nivå. Utan att gå in mer i detalj kring lagar och regler kan vi konstatera att det finns en rad olika former av rapportering eller larm som kan inkluderas i begreppet visselblåsning. Dessa innefattar både offentliga och privata verksamheter liksom olika organisationers system för rapportering.

I Sverige finns sedan länge ett starkt skydd för visselblåsare i offentlig verksamhet genom meddelarfriheten som är en del av den grundlagsstadgade tryck- och yttrandefriheten. Enkelt uttryckt innebär meddelarfriheten att alla offentliganställda, med vissa särskilda undantag, anonymt och utan straffpåföljd har rätt att lämna upplysningar till media för offentliggörande.

Under det senaste decenniet har det politiska intresset för visselblåsning ökat. Steg har bland annat tagits för att stärka skyddet för visselblåsare även i privat

¹ SOU 2014:31: Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, p. 54.

² Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), p. 1, vår översättning.

³ Park H., Blenkinsopp J., Oktem M. & Omurgonulsen U. (2008). Cultural Orientation and Attitudes Toward Different Forms of Whistleblowing: A Comparison of Turkey, South Korea and the UK. *Journal of Business Ethics*, 82(4), pp. 929–39.

verksamhet. I december 2013 presenterades utredningen om *stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet*⁴ och i maj 2014 presenterades utredningen *Visselblåsare - Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*⁵. Där slår utredarna fast att visselblåsning är ett viktigt demokratiskt värde som ökar transparens och bidrar till att avslöja oegentligheter och lagbrott i organisationer. I kölvattnet av utredningen infördes den 1 januari 2017 en ny lag⁶ om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Med allvarliga missförhållanden avses här ”brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden”.⁷

EU:s visselblåsardirektiv

Den 7 oktober 2019 antog EU det så kallade *Visselblåsardirektivet* vars syfte är att stärka skyddet för visselblåsare då skyddsnivån inte ansågs tillräcklig i alla medlemsländer.⁸ Visselblåsardirektivet ska vara implementerat senast den 17 december 2021. Direktivet omfattar både offentliga och privata organisationer och påbjuder att rapporteringssystem (visselblåsarfunktioner) inrättas som skydd för dem som slår larm om oegentligheter kring exempelvis offentlig upphandling, finansiella tjänster, penningtvätt, produkt- och transportsäkerhet, folkhälsa samt konsument- eller dataskydd.

Visselblåsardirektivet är ett så kallat minimidirektiv. Det betyder att de krav som ställs i direktivet måste uppfyllas och att nya lagar inte får ha ett lägre skydd än vad direktivet anger. Om det redan finns nationella lagar som skyddar visselblåsare får det nya skyddet inte heller ha en lägre nivå än det gamla. Medlemsstater är däremot fria att skapa ett starkare skydd för visselblåsare än vad direktivet kräver.

Sverige och EU:s visselblåsardirektiv

I maj 2019 tillsatte den svenska regeringen en utredning om implementeringen av EU-direktivet. Utredningen presenterade sitt betänkande i juni 2020 och lämnade dels förslag på ett antal nya lagar och dels förslag på författningsåtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kraven i direktivet.⁹ I maj 2021 lade regeringen fram en proposition¹⁰ där det bland annat föreslogs att en ny lag ska ersätta lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.¹¹ Den nya lagen ska gälla all offentlig och privat

⁴ SOU 2013:79: Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet.

⁵ SOU 2014:31

⁶ Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

⁷ SFS 2016:749, 1 §

⁸ Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. Tillgängligt online via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>.

⁹ SOU 2020:38 Ökad trygghet för visselblåsare.

¹⁰ Prop. 2020/21:193. Genomförande av visselblåsardirektivet. Överlämnad till riksdagen 20 maj 2021. https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/genomforande-av-visselblasardirektivet_H803193

¹¹ Propositionen 2020/21:193 har efter beredning i Arbetsmarknadsutskottet behandlats i Riksdagen med beslut om bifall den 29 september 2021.

verksamhet, vilket går längre än vad direktivet kräver.¹² Den nya lagen är tänkt att gälla ”vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram”.¹³ Den omfattar dock inte ”rapportering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller information som rör nationell säkerhet hos myndigheter inom försvars- och säkerhetsområdet”.¹⁴ Den nya lagen föreslås inte innehålla en uttömmande lista av områden inom vilka man ska kunna anmäla med åtnjutande av lagens skydd, men det finns särskilda områden i EU-direktivet som lyfts fram som en miniminivå på omfattningen. Exempel på sådana är ”offentlig upphandling, finansiella tjänster, produkter och marknader och förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, produktsäkerhet och produktöverensstämmelse, transportsäkerhet, miljöskydd, strålskydd och kärnsäkerhet, livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, folkhälsa, konsumentskydd, och skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks- och informationssystem”.¹⁵ Det står dock stater fritt att ha ett visseblåsarskydd som är mer omfattande än så.

Visselblåsardirektivet anger att lagens skydd bör omfatta så många personkategorier som möjligt med tillgång till information om missförhållanden av allmänintresse och som om de rapporterar denna riskerar att utsättas för repressalier.¹⁶ I regeringens lagförslag definieras en rapporterende person (visselblåsaren) som ”den som i ett arbetsrelaterat sammanhang har fått del av eller inhämtat information om missförhållanden och rapporterar den”.¹⁷ Personkategorier inom denna definition är bland andra arbetstagare, arbetssökanden, volontärarbetare, praktikanter, konsulter, personer som ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan och aktieägare verksamma i bolaget. Även personer som har tillhört någon av de uppräknade grupperna och som har tagit del av informationen under sin tid i verksamheten omfattas av lagens skydd.¹⁸ Enligt både direktivet och lagförslaget ska ansvarsfriheten vara hög. Undantag från visseblåsarskyddet ska bara förekomma i de fall där visseblåsaren bryter mot kvalificerad tystnadsplikt (det vill säga där tystnadsplikten har företrädare framför den grundläggande meddelarfriheten) eller om personer medvetet rapporterar falsk information.

Konkret innebär den nya lagen att alla arbetsgivare med minst 50 anställda måste inrätta interna rapporteringskanaler samt skapa planer för rapportering och uppföljning.¹⁹ Dessa kanaler ska vara tillgängliga för alla tidigare nämnda personkategorier.²⁰ En verksamhetsutövare måste utforma sina rapporteringskanaler så att det går att rapportera både muntligt och skriftligt och det ska också finnas möjlighet att rapportera muntligt vid fysiska möten.²¹ Varje

¹² Prop. 2020/21:193, s 33

¹³ Ibid, s 35

¹⁴ Ibid, s 44

¹⁵ Ibid, s 42

¹⁶ Ibid, s 49

¹⁷ Ibid, s 48

¹⁸ Ibid, s 48

¹⁹ Ibid, s 133

²⁰ Ibid, s 151

²¹ Ibid, s 154

verksamhet ska utse självständiga och opartiska personer eller enheter som ska hantera anmälningar.²² Inom verksamheter med 50–249 arbetstagare kan arbetsgivare dela rapporteringskanaler med varandra.²³ Enligt visselblåsardirektivet kan undantag göras om krav på rapporteringskanaler för kommuner med färre än 10 000 invånare. Då en stor andel av offentlig verksamhet i Sverige bedrivs av kommuner och regioner betonar regeringen att det är av vikt att regler om offentlig upphandling etc. följs, vilket talar emot ett undantag för mindre kommuner. För att inte i onödan belasta mindre kommuners verksamhet ekonomiskt föreslås dock att det ska vara möjligt för kommuner och regioner att dela rapporteringskanaler och förfarande med varandra.²⁴

Den nya lagen träder i kraft den 17 december 2021. Skyldigheten att ha inrättat visselblåsarfunktioner gäller från den 17 december 2023 för verksamhetsutövare inom privat verksamhet med 50 till 249 arbetstagare och från den 17 juli 2022 för alla övriga verksamheter.²⁵

Sammanfattningsvis är det tydligt att visselblåsning och visselblåsare i ökande grad uppfattas som både viktiga och skyddsvärda i demokratiska samhällen och har identifierats som en del i hur såväl offentliga som privata organisationer bör arbeta för att identifiera och motverka allvarliga missförhållanden och oegentligheter. För många svenska organisationer innebär Visselblåsardirektivet att det finns många frågor som behöver ett svar inom en snar framtid. Detta berör inte minst den höga andel av svenska kommuner, regioner och myndigheter som i dagsläget helt saknar visselblåsarfunktioner och som därmed kommer att behöva införa kanaler och förfaranden i enlighet med den nya lagen senast 17 juli 2022.

Syfte

Syftet med rapporten är att bidra med en översikt över visselblåsarfunktioner i svenska offentliga organisationer samt att inventera och diskutera centrala problem och utmaningar vid införande och utformning av dessa funktioner.

Disposition

I nästa avsnitt följer en överblick av tidigare forskning kring visselblåsning. Efter det redovisas metoder för vår insamling och analys av data om visselblåsarfunktioner i svenska kommuner och regioner. Därefter presenteras resultaten samt en fördjupad analys av hur olika offentliga organisationer valt att presentera och organisera sina visselblåsarfunktioner och jämför detta med EU-direktivets och den nya lagstiftningens krav. Slutligen identifierar vi ett antal centrala frågor och utmaningar för utformningen och införandet av visselblåsarfunktioner, samt etiska frågor och överväganden.

²² Ibid, s 146

²³ Ibid, s 142

²⁴ Ibid, s 144

²⁵ Ibid, s 236

Tidigare forskning

Under de senaste åren har forskningen om visseblåsning utvecklats i olika riktningar och det generella intresset för visseblåsning har ökat. Betydelsen av visseblåsning i dagens samhälle – i synnerhet ur ett demokratiskt perspektiv – fångas av Lewis m.fl. i följande citat:

[I]n the modern age of institutions, whistleblowing is now established as one of the most important processes – if not the single most important process – by which governments and corporations are kept accountable to the societies they are meant to serve and service.²⁶

Internationell forskning har traditionellt haft ett stort fokus på förhållanden och processer i USA. Forskning kring visseblåsning i exempelvis Sverige är mindre omfattande.²⁷ Kunskap och erfarenheter från forskning i andra länder är dock till stor del applicerbar även i en svensk kontext. Nedan kommer vi först att redogöra för några drag i forskning om internationella förhållanden, varefter vi övergår till att diskutera forskning som varit mer inriktad på svenska förhållanden.

Internationell forskning om visseblåsning

I kölvattnet av internationellt uppmärksammade fall, såsom Snowden, LuxLeaks, Panamadokumentet och Wikileaks, har frågan om visseblåsning och dess roll i upprätthållandet av demokratiska och rättsstatliga värderingar diskuterats flitigt i politiska och mediala sammanhang. Även forskning om visseblåsning och visseblåsare har ökat under senare år. Tidigare forskning har visat att system för visseblåsning kan vara gynnsamt för företag, myndigheter och demokratiska system, bland annat genom att bidra till en mer transparent och öppen organisationskultur och för att motverka korruption i såväl företag som statsförvaltningar.²⁸ Det finns samtidigt forskning som visar att visseblåsning har potential att vara skadlig för individer (i synnerhet de som visseblåser), organisationer och stater och att sådana funktioner därför bör kringgärdas med

²⁶ Lewis, D., Brown, A.J. & Moberly, R. (2014). Whistleblowing, its importance, and the state of research. I Brown, A.J. (ed.) (2014). *International Handbook on Whistleblowing Research*, Elgar, Cheltenham, s. 1.

²⁷ Arwinge, O., Olve, N. & Magnusson, A. (2017). *Risk, Strategi och Styrning*. Lund: Studentlitteratur; Hedin, U.-C., & Månsson, S-A. (2011). Whistleblowing processes in Swedish public organisations—complaints and consequences. *European Journal of Social Work*, 1-17.

²⁸ Det finns en relativt omfattande internationell forskning om visseblåsning och visseblåsare. Här ges endast ett antal exempel från ett antal olika teoretiska och empiriska fält: Brown, A.J. (ed.) (2014). *International Handbook on Whistleblowing Research*, Elgar, Cheltenham; Culiberg, B. & Mihelič, K.K. (2016). The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Business Ethics*, 02/2016, 1–17; Skivenes, M. & Trygstad, S.C. (2016). Whistleblowing in Local Government: An Empirical Study of Contact Patterns and Whistleblowing in 20 Norwegian Municipalities. *Scandinavian Political Studies*, 39(3), 264–289; Nwoke, U. (2019). Whistle-blowing as a corporate governance mechanism: South Africa and Nigeria in perspective. *Journal of Corporate Law Studies*, 19: 421-50; Wang, T.K., Fu, K-J., & Yang, K. (2018). Do Good Workplace Relationships Encourage Employee Whistle-Blowing? *Public Performance & Management Review*, 41: 768-89; Alleyne, P. & Pierce, A. (2017). Whistleblowing as a corporate governance mechanism in the Caribbean. I Bissessar, A. & Ryan, S. (ed.) (2017). *Snapshots in Governance: The Caribbean Experience*; Schultz, D. & HarutyunyanK. (2015). Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia. *International Comparative Jurisprudence*, 1: 87-97; Miceli, M.P., Near, J.P. & Dworkin, T.M. (2008). *Whistle-Blowing in Organisations*, Routledge, New York.

tydliga lagar, regler och ramverk.²⁹ Vidare har forskningen fokuserat på vikten av bra ledning för att människor ska påtala problem på sin arbetsplats.³⁰ Kuy Wang m.fl. visar att det gör stor skillnad om det finns en accepterande och öppen inställning till visselblåsning i en organisation.³¹ Vidare påverkas inställningen till visselblåsning positivt om en arbetsplats har starka och trygga relationer mellan arbetstagare samt mellan chefer och arbetstagare.³²

Annan forskning kring visselblåsning fokuserar på hur visselblåsare har gått tillväga, till exempel i valet mellan att visselblåsa internt (inom organisationen) eller externt. Denna forskning visar att det generellt finns en större acceptans i organisationer för personer som väljer att visselblåsa internt. Även om det inte alltid garanterar en problemfri tillvaro efteråt brukar denna typ av rapportering tas emot bättre bland kollegor.³³ Forskning visar också att det ofta uppstår värdekonflikter när personer väljer att visselblåsa till media med känslig information. I dessa fall ses medarbetaren vanligen som illojal mot både organisation och kollegor. I många fall är dock extern visselblåsning den enda utvägen för en visselblåsare, till exempel när intern visselblåsning inte leder till att problemet löses, eller om man bedömer att chefer eller ansvariga är delaktiga eller inte kan eller vill åtgärda problemet.³⁴

Relaterat till ovanstående finns också forskning som fokuserar på visselblåsaren och dennes motiv. Denna forskning visar på en hög förekomst av stereotypa uppfattningar bland såväl allmänhet som politiker och organisationsföreträdare om visselblåsaren som antingen en hjälte eller en förrädare. Kenny m.fl. argumenterar för att visselblåsare istället för att idealiseras eller fördömas bör ses som personer med stort engagemang för, och starka uppfattningar om, organisatoriska och professionella normer och ideal. Det är lojaliteten mot dessa som i första hand driver visselblåsare.³⁵

En stor del av forskningen om visselblåsning fokuserar på vården. Här uppstår en särskild problematik när yrkesverksamma inom vården ska balansera sin

²⁹ Bakirci, K. (2019). Work-related whistle-blowing in democratic societies context. *Journal of Financial Crime*, 26: pp. 1165-202.

³⁰ Edmondson, A. C. (2003). Speaking up in the operating room: how team leaders promote learning in interdisciplinary action teams. *Journal of Management Studies*, 40, pp. 1419– 1452.

³¹ Wang, T.K., Fu, K-J., & Yang, K. (2018). Do Good Workplace Relationships Encourage Employee Whistle-Blowing?. *Public Performance & Management Review*, 41: 768-89.

³² Chang, Y., Wilding, M. & Shin, M.C. (2017). Determinants of Whistleblowing Intention: Evidence from the South Korean Government. *Public Performance & Management Review*, 40: 676-700.

³³ Callahan, E.S. & Collins, J.W. (1992). Employee attitudes toward whistleblowing: Management and public policy implications. *Journal of Business Ethics*, Vol. 11 No. 12, pp. 939-948; Cleary, S.R. & Doyle, K.E. (2016). Whistleblowing need not occur if internal voices are heard: from deaf effect to hearer courage: Comment on 'cultures of silence and cultures of voice: the role of whistleblowing in healthcare organisations. *International Journal of Health Policy and Management*, Vol. 5 No. 1, pp. 59-61; Nayir, D.Z., Rehg, M.T. & Asa, Y. (2018). Influence of ethical position on whistleblowing behaviour: do preferred channels in private and public sectors differ?. *Journal of Business Ethics*, Vol. 149 No. 1, pp. 147-167.

³⁴ Donkin, M., Smith, R. & A. J. Brown (2008). How do officials report? Internal and external whistleblowing", pp. 83-108. I Brown, A.J. (2008). *Whistleblowing in the Australian Public Sector. Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organisations*. Canberra: ANU Press; Yeoh, P.

(2014). Whistleblowing: motivations, corporate self-regulation, and the law. *International Journal of Law and Management* 56(6): pp. 459-474; Jeon, S.H. (2017). Where to report wrongdoings? Exploring the determinants of internal versus external whistleblowing. *International Review of Public Administration*, 22(2): pp. 153-171.

³⁵ Kenny, K., Fotaki, M. & Vandekerckhove, W. (2020). Whistleblower Subjectivities: Organization and Passionate Attachment. *Organization Studies*, 41(3), pp. 323-343; Bakirci, K. (2019). Work-related whistle-blowing in democratic societies context. *Journal of Financial Crime*, 26: pp. 1165-202.

tystnadsplikt och skyddet av patientuppgifter mot ansvaret att anmäla tjänstefel eller incidenter som man anser behöver uppmärksammas.³⁶ För att öka patientsäkerheten strävar man inom sektorn mot att skapa ett arbetsklimat där potentiella problem tas upp till diskussion så snart de uppstår och att utveckla anmälningssystem där arbetsledningen är ansvarig för att säkerhetsbrister rapporteras. Om detta fungerar som det är tänkt ska visselblåsning inte behövas.³⁷

Forskning om visselblåsning i Sverige

Som nämnts ovan är forskningen om visselblåsning i Sverige relativt begränsad, men det finns ett antal studier som rör system för visselblåsning, juridiska och konstitutionella frågor kring visselblåsning och meddelarfrihet, inställningar till visselblåsning inom olika organisationer, samt värdekonflikter.³⁸ Studier av värdekonflikter visar exempelvis att visselblåsning ses som ett sätt att värna och främja viktiga värden i ett demokratiskt samhälle, såsom öppenhet och transparens inom organisationer, samt som ett sätt att uppdaga allvarliga missförhållanden. Samtidigt kan visselblåsning och visselblåsare ses som en utmaning mot organisationers och verksamheters behov av att skydda känslig information.³⁹ Överlag finns dock i Sverige en relativt hög acceptans för visselblåsning som fenomen bland tjänstepersoner i offentliga och privata organisationer. Detta gäller i synnerhet om visselblåsning sker inom den egna organisationen eller, i något lägre grad, när det sker till myndigheter. Acceptansen för att rapportera till media (det som utgör kärnan i den svenska meddelarfriheten) är dock väsentligt lägre. Vidare visar denna forskning att visselblåsarfunktioner inte uppfattas som ett hot mot exempelvis informationssäkerhetsarbete. Snarare konstateras att det finns ett relativt starkt stöd för idén att visselblåsarfunktioner bör ingå i arbetet med informationssäkerhet inom organisationer.⁴⁰

Sammanfattningsvis är det tydligt att frågor om visselblåsning reser en rad frågor av både praktisk och principiell natur för såväl organisationer som anställda i

³⁶ White, S.M. (2006). Confidentiality, 'no blame culture' and whistleblowing, non-physician practice and accountability. *Best Practice & Research Clinical Anaesthesiology* 20(4): pp. 525-543; Jackson, D., Peters, K., Hutchinson, M., Edenborough, M., Luck, L. & Wilkes, L. (2011). Exploring confidentiality in the context of nurse whistle blowing: Issues for nurse managers. *Journal of nursing management* 19(5): pp. 655-663.

³⁷ Cunha, M.P. e, Simpson, A.V., Clegg, S.R. & Rego, A. (2019). Speak! Paradoxical effects of a managerial culture of 'speaking up'. *British Journal of Management* 30(4): pp. 829-846; Dixon-Woods, M., Campbell, A., Martin, G., Willars, J., Tarrant, C., Aveling, E-L., Sutcliffe, K., Clements, J., Carlstrom, M. & Pronovost, P. (2019). Improving employee voice about transgressive or disruptive behavior: a case study. *Academic Medicine* 94(4): pp. 579-585; Nembhard, I. M. & Edmondson, A. C. (2006). Making it safe: the effects of leader inclusiveness and professional status on psychological safety and improvement efforts in health care teams. *Journal of Organizational Behavior* 27: pp. 941-966; Jones, A. & Kelly, D. (2014). Whistle-blowing and workplace culture in older peoples' care: qualitative insights from the healthcare and social care workforce. *Sociology of Health & Illness* 36.7: pp. 986-1002

³⁸ Hansson, L. (2012). The Private Whistleblower: Defining a New Role in the Public Procurement System. *Business and Politics*, 14: pp. 1-26; Hedin, U-C. & Månsson, S-A. (2012). Whistleblowing processes in Swedish public organisations-complaints and consequences. *European Journal of Social Work*, 15: pp. 151-67; Larsson, P. (2015). Skyddet för visselblåsare i arbetslivet: en konstitutionell och arbetsrättslig studie. Avhandling. Stockholm: Stockholms universitet; Berndtsson, J. & Johansson, P. (2017). Visselblåsning och Meddelarfrihet - En Förutsättning För Informationssäkerhetsarbete? I Hallberg J., Johansson P., Karlsson F., Lundberg F., Lundgren B., Törner M. (red.) (2017). *Informationssäkerhet och organisationskultur*, Studentlitteratur, pp. 111-125; Berndtsson, J., Johansson, P. & Karlsson, M. (2018). Value conflicts and non-compliance. *Information & Computer Security*, 26: pp. 246-58; Hansson, S. O. (2019). Academic Whistle-Blowing. *Theoria*, 85: pp. 253-57.

³⁹ Berndtsson & Johansson op. cit. (2017).

⁴⁰ Berndtsson, Johansson & Karlsson op. cit. (2018).

offentliga organisationer. Detta gäller inte minst frågor om skydd för visselblåsare, frågor om värdekonflikter, informationssäkerhet, organisations- och ledarskapskultur, samt ett flertal etiska frågor. Forskningen har kommit en bit på vägen när det gäller att kartlägga och förstå dessa frågor, men mycket arbete kvarstår. En viktig observation här är att vi behöver förstå och undersöka visselblåsning ur flera perspektiv och utifrån flera aktörers synvinklar. I denna rapport står kartläggningen av visselblåsarfunktioner i centrum, men vi belyser samtidigt centrala frågor och problem ur flera perspektiv.

Metodredovisning

I kartläggningen av visselblåsarfunktioner har vi samlat in data från samtliga 290 kommuner och 21 regioner. Datainsamlingsperioden för kartläggningen startade i januari 2020 och avslutades i oktober 2020. Vissa mindre förändringar har skett efter detta vilket redovisas i fotnoter på relevanta ställen. Perioden för datainsamling blev längre än förväntat då de undersökta organisationerna hade extra hög arbetsbelastning på grund av covid-19-pandemin, vilket påverkade svarstiderna.

Datainsamlingen fokuserade på frågor som rör införandet av visselblåsarfunktioner i offentliga organisationer. Frågorna ställdes via e-post till nyckelpersoner inom personal- eller säkerhetsfunktioner, eller till organisationernas registratur. Frågorna anpassades något beroende på vår förkunskap om mottagarens situation men listan på frågor ser ut som följer:

- Har organisationen en visselblåsarfunktion?
- När infördes den?
- Har ni en extern eller intern kanal och granskning för funktionen?⁴¹
- Är funktionen anonym?
- Vilka typer av ärenden hanterar funktionen?
- Vilka är funktionen tillgänglig för?

Vi definierade inte vad en visselblåsarfunktion är när vi kontaktade organisationer, utan utgick från hur dessa själva beskriver sina olika rapporteringssystem och huruvida de är att betrakta som visselblåsarfunktioner eller något annat. I tillägg till ovanstående frågor har uppföljning skett både per telefon och via e-post i de fall det krävts för att få en mer fullständig bild av en viss organisations visselblåsarfunktion. När datainsamlingen för kartläggningen stängdes i oktober 2020 hade vi data från samtliga kommuner och regioner när det gällde huruvida de hade en visselblåsarfunktion eller ej, och i de allra flesta fall även för övriga frågor. Viss komplettering av materialet gjordes med hjälp av organisationernas hemsidor i de fall vi inte fått svar på någon fråga.

Vi samlade även in data från 65 statliga myndigheter som bedriver samhällsviktig verksamhet. Då det inte finns någon lista över sådana myndigheter var urvalsfrågan komplicerad, men ett urval gjordes med utgångspunkt i MSB:s publikation *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet* (MSB 2019). På grund av identifieringsproblemtiken samt en låg svarsfrekvens, har vi i denna rapport valt att bara fokusera på kommuner och regioner när det gäller den mer

⁴¹ I EU-direktivet och i regeringens proposition används begreppen intern och extern visselblåsarfunktion på annat sätt än i denna rapport. Där skiljer man på de interna funktioner som organisationer själva har och externa funktioner som myndigheter med särskilt sektorsansvar har. Vår uppdelning av intern/extern undersöker om organisationen använder externa aktörer i hanteringen av sin visselblåsarfunktion. Med andra ord intresserar vi oss uteslutande för det som i EU-direktivet och propositionen benämns som en intern visselblåsarfunktion.

översiktliga kartläggningsdelen. Däremot ingår det illustrerande exempel från denna grupp av myndigheter i den fördjupade analysen.

De fördjupade fallstudierna som följer på kartläggningen bygger på data som samlats in under våren 2021. Syftet med fallstudierna är att ge exempel på hur svenska offentliga organisationer har utformat sina visseblåsarfunktioner samt hur dessa presenteras och motiveras gentemot allmänhet och anställda. I fokus för denna del av studien stod följande frågor:

- Varför har organisationen en visseblåsarfunktion?
- Vad kan anmälas via funktionen?
- Vem kan anmäla via funktionen?
- Vem kan anmälas via funktionen?
- Är funktionen intern eller extern?
- Vilka kommunikationskanaler finns för att kunna göra en anmälan?
- Hur hanteras anonymitet i funktionen?

Det insamlade materialet till fallstudierna är uteslutande hämtat från olika organisationers webbsidor, främst kommuner och regioner men också från andra myndigheter. Avgränsningen att endast studera material från organisationernas hemsidor motiveras av att det är där som anställda och allmänhet i första hand tar del av information kring visseblåsarfunktionen men också för att detta material utgör ”manualen” för funktionen. Vi har inte haft tillgång till organisationers intranät eller motsvarande. Materialet har analyserats med hjälp av tematisk innehållsanalys, där organisationernas egen förståelse och presentation av visseblåsarfunktionerna stått i fokus när vi sökt svar på frågorna ovan.

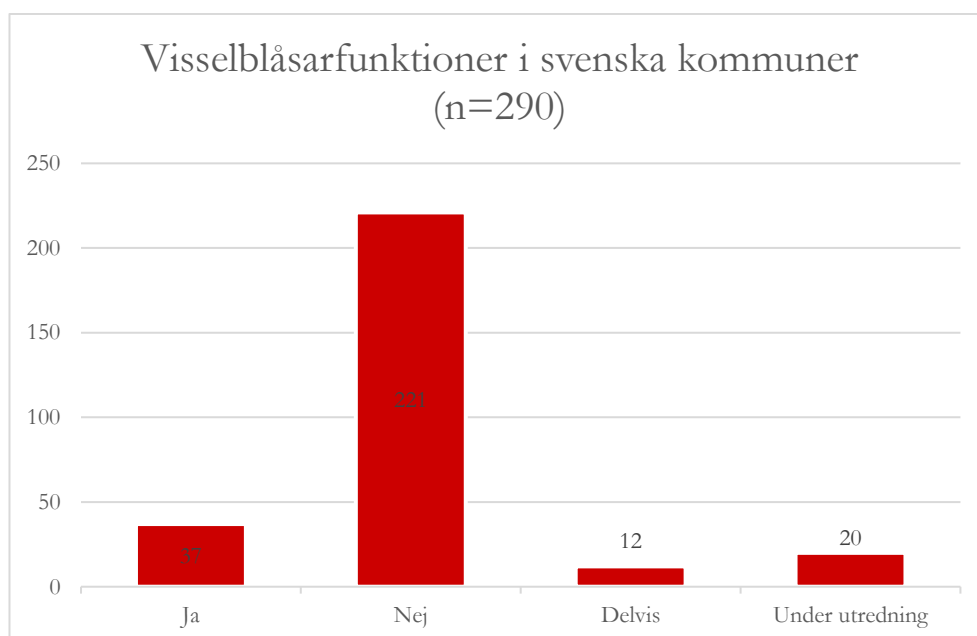
Kartläggning av visseblåsarfunktioner i kommuner och regioner

I detta avsnitt presenteras figurer och tabeller som ger en översikt över införandegraden av visseblåsarfunktioner i svenska kommuner och regioner, tidpunkt för införande, samt i vilken utsträckning visseblåsarfunktioner är interna, externa eller både och. Kartläggningen ger en god överblick över hur arbetet med införande av visseblåsarfunktioner sett ut.

Förekomsten av visseblåsarfunktioner i kommuner och regioner

De flesta kommuner var vid vår kontakt medvetna om den kommande lagändringen som påbjuder ett införande av visseblåsarfunktioner. Kartläggningen visade dock att endast 37 av landets kommuner (13%) redan hade ett tydligt dedikerat system för visseblåsning. 241 kommuner (83%) saknade en visseblåsarfunktion men 20 av dessa kommuner (7%) hade en pågående utredning om att införa en sådan. Med andra ord hade 221 kommuner (76%) vare sig en visseblåsarfunktion eller en pågående utredning om att inrätta en sådan ett drygt år innan det nya EU direktivet börjar gälla.

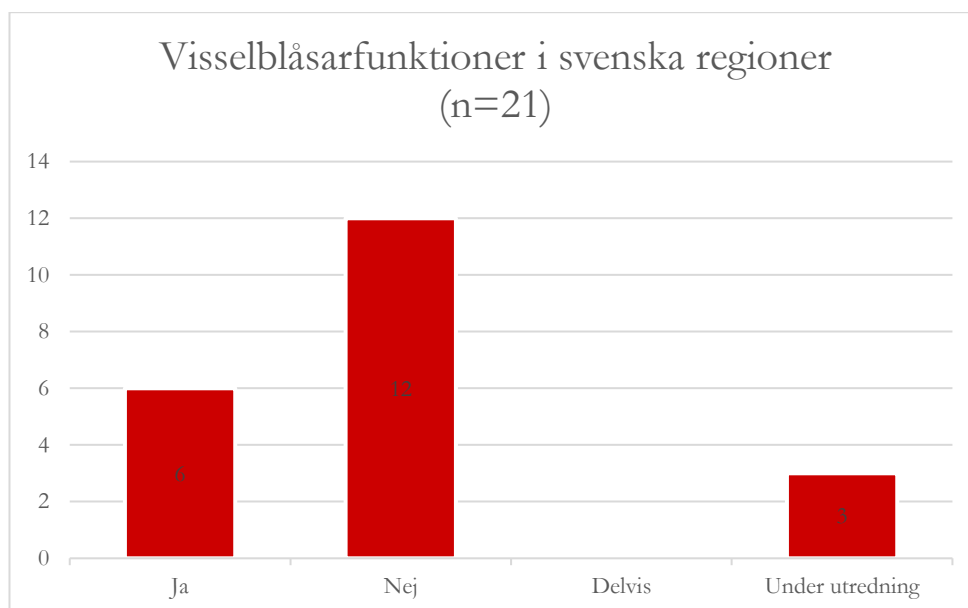
Figur 1. Visseblåsarfunktioner i svenska kommuner, antal



Tolv kommuner (4%) uppgav att de har någon form av anmälningssystem men identifierar inte själva dessa som visselblåsarfunktioner (kategorin *Delvis* i figuren ovan). Det kan vara olika alternativa anmälningssystem eller meddelandefunktioner via kommunernas hemsidor, där det går att rapportera oegentligheter eller lämna synpunkter och klagomål gällande kommunen. Höganäs kommun är ett exempel på detta. Inom organisationen har man ett system med ”oegentlighetspersoner” inom varje nämndområde dit anställda kan vända sig om man inte känner sig trygg att rapportera oegentligheter till närmsta chef. Kommunen har också en e-tjänst där allmänheten kan lämna synpunkter, beröm och klagomål, både anonymt och med kontaktuppgifter. Funktionen skulle därmed kunna användas för att anmäla allvarliga oegentligheter och missförhållanden, men tjänsten presenteras inte som en visselblåsarfunktion och det finns ingen tydligt dedikerad grupp av personer som hanterar klagomålen på det sätt som en visselblåsarfunktion kräver.

När det gäller svenska regioner så har sex av 21 regioner (29%) inrättat visselblåsarfunktioner. Tre regioner (14%) hade antingen en pågående utredning om att införa en visselblåsarfunktion eller höll på att implementera ett tidigare fattat beslut. Kartläggningen över regionerna visar därmed att situationen liknar den för kommunerna där majoriteten av landets regioner, 12 stycken (57%), saknar en visselblåsarfunktion.⁴²

Figur 2. Visselblåsarfunktioner i svenska regioner, antal

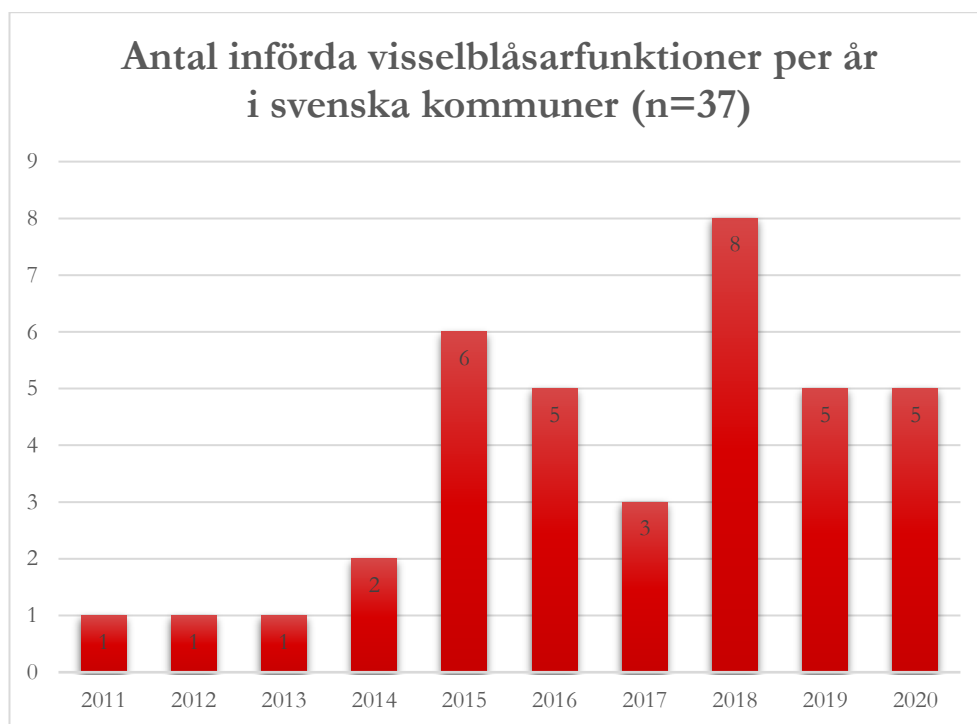


⁴² Sedan kartläggningen avslutades har två av regionerna i kategorin "under utredning" inrättat en visselblåsarfunktion. Detta förändrar dock inte situationen att en majoritet av Sveriges regioner i skrivande stund (juli 2021) inte har någon visselblåsarfunktion.

Trend över införandet av visseblåsarfunktioner i kommuner och regioner

När det kommer till införande av visseblåsarfunktioner i kommunerna så ser man att antalet nya funktioner tycks öka i samband med att nya utredningar, direktiv och lagar om visseblåsning presenteras och införs. Exempelvis kan vi i Figur 3 se att 2018 är det år som flest kommuner införde en visseblåsarfunktion vilket kan vara en konsekvens av uppmärksamheten kring de lagar som infördes 2016 och 2017 – lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden och lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Man kan också se en tydlig uppgång 2015 och 2016, vilket sammanfaller med utredningarna som presenterades åren innan om *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet* och *Visseblåsare - stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden*.⁴³

Figur 3. Antal införda visseblåsarfunktioner per år i svenska kommuner (n=37)⁴⁴



I några kommuner har införandet av en visseblåsarfunktion tillkommit efter att större missförhållanden uppdagats i kommunens verksamhet. Det finns även kommuner där utredning och införande av visseblåsarfunktioner har initierats genom medborgarförslag. Kartläggningen visar att det på senare år blivit allt vanligare med visseblåsarfunktioner i svenska kommuner. Det finns flera faktorer som påverkat detta men utredningar och lagstiftning om visseblåsning tycks ha

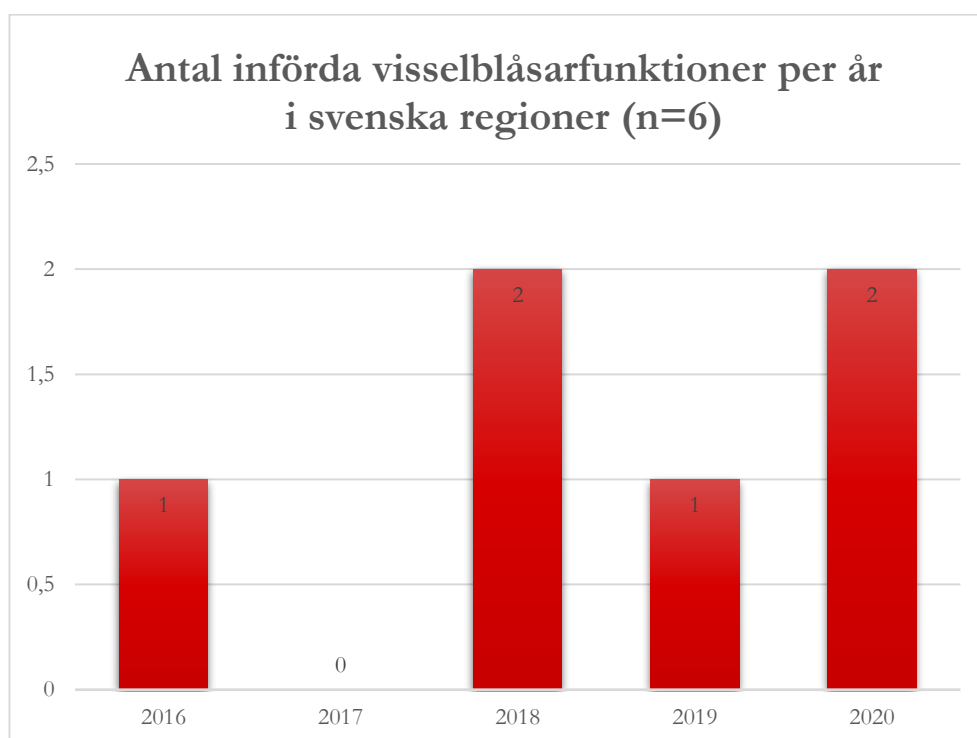
⁴³ SOU 2013:79 respektive SOU 2014:31

⁴⁴ För år 2020 gäller siffrorna fram till oktober månad.

varit en bidragande faktor. Som en konsekvens av EU:s visseblåsar direktiv kommer det dock inom ett år inte längre vara frivilligt att införa visseblåsarfunktioner.

Som framgår av figur 4 nedan, har inrättandet av visseblåsarfunktioner i regionerna skett under de senaste fem åren. Skåne var den första regionen att inrätta en funktion år 2016. I jämförelse med kommunerna startar trenden med att inrätta visseblåsarfunktioner senare i regionerna. Även här kan vi dock se att den ökade uppmärksamheten kring visseblåsning från statsmaktens sida 2016/2017 föregår införandet av visseblåsarfunktioner på regional nivå.

Figur 4. Antal införda visseblåsarfunktioner per år i svenska regioner



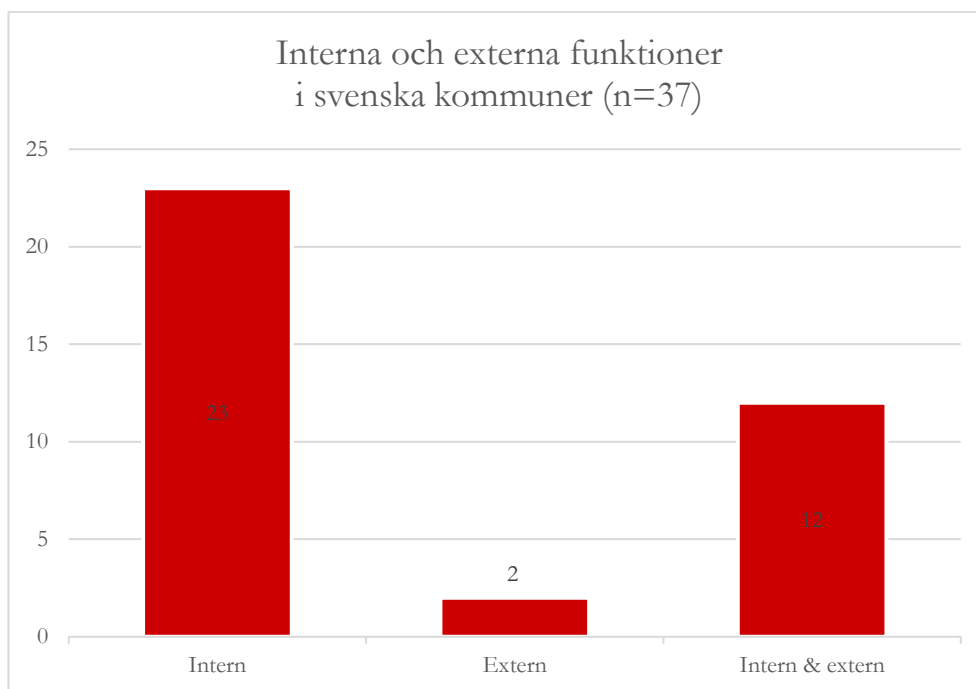
Väljer kommuner och regioner interna eller externa visseblåsarfunktioner?

Kartläggningen har visat att av de 37 kommuner som hade infört en visseblåsarfunktion hösten 2020 så har 23 (62%) en intern sådan, tolv (33%) har en kombination av intern och extern funktion och två (5%) har en helt extern funktion. Det är alltså inte helt ovanligt att kommuner anlitar företag som hanterar delar av eller hela visseblåsarfunktionen.

Kommuner som valt en extern funktion har ofta motiverat detta med att det kan kännas tryggare för visseblåsaren om de vet att det är en annan part som tar emot och behandlar informationen. De som enbart har interna funktioner har olika tillvägagångssätt för att ta emot och behandla olika anmälningar. I vissa kommuner

finns det en specifik person man ska vända sig till och i andra har det varit diverse olika meddelarfunktioner på kommunens hemsida.

Figur 5. Interna och externa funktioner i svenska kommuner, antal



Av de sex regioner som har en visselblåsarfunktion, har fyra stycken en kombination av intern och extern granskning för de anmälningar som kommer in. De resterande två har interna lösningar för att hantera olika anmälningar.

Anmälningssystemen inom både kommuner och regioner är ofta riktade till anställda och de konsulter som arbetar där, med en del har visselblåsarfunktioner där alla medborgare i kommunen eller regionen kan göra en anmälan. Innan vi går över till att titta närmare på ett antal visselblåsarfunktioner och hur de är utformade är det av intresse att kort beröra den marknad för visselblåsning som är under framväxt i Sverige.

Privata aktörer som tillhandahåller externa visselblåsarfunktioner

Det finns en rad olika privata aktörer som erbjuder visselblåsarfunktioner till organisationer, företag och myndigheter. På denna marknad finner vi advokatbyråer, redovisningsfirmor, traditionella säkerhetsföretag och mindre företag som specialiserat sig på denna typ av tjänster. Kostnader för att utlokalisera visselblåsarfunktioner varierar, men som vi sett finns ett antal kommuner som redan helt eller delvis använder sig av specialiserade, upphandlade tjänster för sin visselblåsarfunktion. Framväxten av en marknad för visselblåsartjänster är föga förvånande och utvecklingen mot fler företag och typer

av tjänster kommer sannolikt att accelerera i och med införandet av den nya lagstiftningen.

En utomstående part som hanterar mottagning, registrering och i vissa fall utredning av fall kan vara ett sätt för organisationer att få det att framstå som mindre riskfyllt för visselblåsare att slå larm. Samtidigt ställs höga krav på företagens möjlighet att tillhandahålla säker ärendehantering och skydd av personuppgifter och annat känsligt material. Som med all annan upphandling av säkerhets- och integritetsrelaterade tjänster är det viktigt vilka krav som ställs i utlysnings- och upphandlingsförfaranden. Detta gäller särskilt i frågor om företagens expertis kring hantering av känsliga eller sekretessbelagda uppgifter, samt i förekommande fall om utrednings- och analysarbete. För offentliga organisationer inom samhällsviktig verksamhet och inom olika delar av totalförsvaret blir dessa frågor än viktigare. För den enskilde visselblåsaren är det viktigt att mottagande och hantering av ärenden sker på ett säkert sätt, inte minst ifråga om att garantera anonymitet.

Hur har då olika offentliga organisationer i Sverige valt att utforma sina visselblåsarfunktioner och vilka utmaningar kan vi se med olika typer av funktioner? I nästa avsnitt ger vi ett antal exempel från kommuner, regioner och myndigheter där visselblåsarfunktioner införts.

Fallstudier: att utforma och inrätta visselblåsarfunktioner

I detta avsnitt analyseras och sammanställs de olika sätt varpå kommuner, regioner och andra myndigheter till dags dato har inrättat olika typer av visselblåsarfunktioner och hur man använt sig av olika typer av lösningar. Syftet med sammanställningen är att hjälpa organisationer som nu står inför att inrätta visselblåsarfunktioner med ganska kort framförhållning att identifiera och börja diskutera olika lösningar på några av de centrala frågorna kring visselblåsarfunktioner.

Varför visselblåsarfunktion?

Vid en jämförelse av hur offentliga organisationer som har en visselblåsarfunktion motiverar dess existens eller nytta, ser vi att funktionen huvudsakligen presenteras som ett sätt att säkerställa att allvarliga oegentligheter och missförhållanden som drabbar organisationen kommer organisationen till del (t ex Göteborgs stad, Region Västernorrland, Åklagarmyndigheten).⁴⁵ Ibland kompletteras detta med mer övergripande budskap till anställda och allmänheten. Alingsås kommun skriver till exempel att man med funktionen vill ”tydliggöra att Alingsås kommun tar misstankar om oegentligheter och korruption på stort allvar”.⁴⁶ Borlänge kommun framför på liknande sätt att ”Borlängebon ska känna sig trygg med att vi i Borlänge kommun alltid fattar beslut med största möjliga öppenhet och integritet och att vi aldrig accepterar korruption eller mutor i någon form”.⁴⁷ Svenska kraftnät refererar i sin tur till en mer övergripande värdegrund när man placerar sin visselblåsarfunktion i en kontext av statstjänstemannakultur och en strävan efter ”största möjliga öppenhet, ärlighet och ansvarsfullhet”.⁴⁸

Vad kan anmälas?

Som framgår ovan använder svenska offentliga organisationer vanligen uttrycken allvarliga oegentligheter och/eller missförhållanden för att beskriva vad som kan anmälas via inrättade visselblåsarfunktioner. Oftast exemplifieras vad som omfattas av dessa begrepp och då framhålls i de flesta fall olika former av korruption såsom mutor, bedrägeri, stöld, jäv, olämplig bisyssla, situationer där någon får privat vinning eller fördel på grund av sin tjänsteställning eller att någons närstående gynnas (t ex Göteborgs stad, Jönköpings kommun, Vellinge

⁴⁵ För att öka läsbarheten i rapporten anges länkar till de sidor där funktioner beskrivs i noterna. Åtkomst senast 18 januari 2022:

<https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/beslut-insyn-och-rattskerhet/korruption-och-oegentligheter/whistleblowerfunktion>

<https://www.rvn.se/sv/Demokrati-och-insyn/Dialog---sa-kan-du-paverka/visselblasarfunktion/>

<https://www.aklagare.se/om-oss/organisation/visselblasarfunktion-pa-aklagarmyndigheten/>

⁴⁶ <https://minasidor.alingsas.se/oversikt/overview/174>

⁴⁷ <https://www.borlange.se/kommun-och-politik/dialog-och-synpunkter/visselblasarfunktion>

⁴⁸ <https://www.svk.se/om-oss/kontakta-oss/anmal-oegentligheter/>

kommun, Vännäs kommun).⁴⁹ Vissa organisationer listar ytterligare typer av lagbrott och allvarliga avvikelser mot regler och riktlinjer som anmälningsbara i visselblåsarfunktionen. Alingsås kommun exemplifierar sådana avvikelser och lagbrott som brister i säkerheten på arbetsplatsen, överträdelse av miljöregler, förorening av miljön, diskriminering och trakasserier, tjänstefel och sekretessbrott (Alingsås kommun). Västerås stad nämner utöver mutor också ”ageranden som skadar vårt förtroende eller kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter”.⁵⁰ Vissa organisationer väljer dock att hålla vad som kan anmälas mer odefinierat genom att inte alls exemplifiera (t ex Härnösands kommun)⁵¹ eller ha en mer allmän definition såsom Sundsvalls kommun när man skriver att en ”oegentlighet kan beskrivas som något otillåtet eller olagligt”.⁵²

Det är också vanligt att organisationer exemplifierar vad som inte ska anmälas via visselblåsarfunktionen. Återkommande exempel är allmänna synpunkter på ledarskap, arbetsmiljö och verksamhetsplanering, samt känsliga personalfrågor kopplade till individer (t ex Göteborgs stad, Vellinge kommun, Vännäs kommun, Skellefteå kommun⁵³, Luleå kommun⁵⁴). Borås stad skriver i sin tur att ”klagomål på exempelvis lokaler, skolor, gator och liknade ska inte lämnas via visselblåsarfunktionen” och inte heller ”anmälningar som avser arbetsmiljö och/eller arbetsrätt”.⁵⁵ Åklagarmyndigheten påpekar mer kortfattat att visselblåsarfunktionen ”inte ska vara en mottagare av allmänt missnöje”.⁵⁶

Det är också vanligt att placera visselblåsarfunktionen i en bredare rapporteringskontext, exempelvis genom att informera om att det finns andra kanaler för rapportering som ska användas i första hand. Användningen av visselblåsarfunktionen presenteras i dessa fall som ett komplement till andra funktioner. Alingsås kommun skriver att det är endast när ”ordinarie rapporteringsvägar inte är möjliga som visselblåsarfunktionen ska användas”.⁵⁷ Andra kommuner (t ex Härnösands kommun, Luleå kommun) påpekar att visselblåsarfunktionen inte ska uppfattas som en ersättning för ett öppet samtalsklimat. Sådana påpekanden är särskilt vanligt i de fall informationen riktar sig till anställda inom organisationen. Interna kanaler som nämns i dessa sammanhang är närmaste chef, olika ombud vid arbetsplatsen eller organisationens HR-avdelning. Även i de fall där texten riktar sig till allmänheten händer det att man informerar om andra typer av rapporteringskanaler för ärenden som inte omfattas av visselblåsarfunktionen, såsom synpunktsfunktioner eller plattformar för medborgardialog (t ex Borås stad, Vellinge kommun). Vissa organisationer gör också tydligt att ärenden som inte faller inom visselblåsarfunktionens omfattning

⁴⁹ <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/beslut-insyn-och-rattsakerhet/korruption-och-oegentligheter/whistleblowerfunktion>

⁵⁰ <https://vellinge.se/kommun-och-politik/demokrati-och-insyn/visselblasarfunktion/>
<https://vannas.se/kommun-och-politik/kontroll-statistik-och-paverkan/visselblasning>

⁵¹ <https://www.vasteras.se/kommun-och-politik/synpunkter-och-forslag.html>

⁵² <https://www.harnosand.se/kommun--styrning/visselblasarfunktion.html>

⁵³ <https://sundsvall.se/kommun-och-politik/beslut-insyn-och-rattssakerhet/visselblasning/>

⁵⁴ <https://skelleftea.se/invanare/startside/kommun-och-politik/demokrati-och-dialog/visselblasarfunktion>

⁵⁵ <https://www.lulea.se/kommun--politik/visselblasarfunktion.html>

⁵⁶ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/sakerhetochkris/visselblasarfunktion>

⁵⁷ <https://www.aklagare.se/om-oss/organisation/visselblasarfunktion-pa-aklagarmyndigheten/>

<https://minasidor.alingsas.se/oversikt/overview/174>

inte kommer att handläggas enligt dessa rutiner utan kommer att hänvisas till berörda delar av organisationen (t ex Luleå Kommun).

I jämförelse med EU-direktivets minimikrav kring vilka områden som ska omfattas av en visselblåsarfunktion framgår att en del av de offentliga organisationer som idag begränsar vad som kan rapporteras i visselblåsarfunktionen inte kommer att uppfylla de nya lagkraven. Även om dessa inte kommer att behöva inrätta helt nya funktioner så kommer det att behöva göras justeringar av existerande funktioner. Vissa organisationer går dock idag längre än vad direktivet kräver när det gäller anmälningsbara ärenden.

Vem kan anmäla?

Av inventeringen framgår att organisationer med visselblåsarfunktion valt att förhålla sig på tre olika sätt till vem som kan använda den. I vissa fall begränsas funktionen till att endast vara till för personer inom verksamheten, såsom anställda, förtroendevalda och uppdragstagare. Funktionen är då inte allmänt tillgänglig utan finns på organisationens interna webbsidor eller liknande (t ex Region Skåne, Örebro kommun). I andra fall är funktionen explicit riktad till både anställda och allmänheten och ligger då öppet tillgänglig (t ex Skellefteå kommun, Härnösands kommun, Vellinge Kommun, Region Västernorrland). I det tredje fallet framgår det av informationen att funktionen är till för personer inom organisationen, samtidigt är den öppet tillgänglig vilket innebär att även allmänheten kan använda den (t ex Göteborgs stad, Lunds kommun, Sundsvalls kommun). Naturvårdsverket har valt att ha två separata visselblåsarfunktioner; en som vänder sig till allmänheten och är allmänt tillgänglig och en för internt bruk som bara kan nås av anställda.⁵⁸

I jämförelse med EU-direktivets krav och regeringens lagförslag där en rapportrande person (visselblåsaren) definieras som ”den som i ett arbetsrelaterat sammanhang har fått del av eller inhämtat information om missförhållanden och rapporterar den” är det många offentliga organisationer som idag går längre än vad direktivet kräver när visselblåsarfunktionen antingen direkt vänder sig till eller åtminstone är öppen att använda för allmänheten.

Vem kan anmälas?

Många organisationer specificerar inte vilka delar av verksamheten som visselblåsarfunktionen omfattar. I en del fall är detta oproblematiskt då verksamheten är relativt väl avgränsad, t ex när det gäller Åklagarmyndigheten. För kommuner och regioner med väsentligt mer diversifierade verksamheter och som delvis drivs i bolagsform kan det däremot råda vissa oklarheter. En del kommuner uppger explicit att det är hela verksamheten som omfattas. Ett exempel på detta är Alingsås kommun som skriver att ”Visselblåsarfunktionen omfattar hela Alingsås kommunkoncern, vilket innebär kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, samtliga

⁵⁸ <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/kontakt/visselblasarfunktion/>

nämnder, förvaltningar och kommunala bolag” (Alingsås kommun). I andra sammanhang framgår det mer indirekt vilka verksamheter som omfattas genom uppräknande av vilka som kan anmälas. Vännäs kommun skriver till exempel att det är personer i ledande ställning som kan anmälas däribland ”förtroendevald, en högre chef, en VD, en person som ansvarar för exempelvis stora inköp eller andra verksamhetskritiska funktioner” (Vännäs kommun; se också Göteborgs stad och Skellefteå kommun).

I de flesta fall begränsas vem som kan anmälas i visselblåsarfunktion till att framförallt omfatta förtroendevalda, personer i ledande ställning och personer med nyckelpositioner, till exempel upphandlare. I vissa organisationer trycker man inte lika hårt på att det är personer i ledande ställning eller med nyckelpositioner utan refererar mer allmänt till tjänstemän och politiker (t ex Region Västernorrland, Region Halland⁵⁹). I några fall görs inga särskilda avgränsningar vilket indikerar att alla personer i verksamheten kan anmälas (t ex Åklagarmyndigheten). I de sista två fallen är det alltså oegentligheten som styr funktionens omfattning och inte vilken position en person som anmäls har.

Precis som i fallet med EU-direktivets minimikrav kring vilka områden som ska omfattas av en visselblåsarfunktion framgår av fallstudierna att en del av de kommuner som idag begränsar vem som kan rapporteras i visselblåsarfunktionen inte kommer att uppfylla de nya lagkraven. I EU-direktivet och regeringens proposition är utgångspunkten att det är oegentligheten som styr, inte vilken position som en eventuellt anmäld person har i organisationen. Även här kommer en del kommuner därför att behöva göra justeringar av existerande funktioner för att leva upp till kraven i den nya lagstiftningen.

Interna och externa funktioner

Visselblåsarfunktioner har två centrala parametrar när det gäller frågan om en intern eller extern funktion. Den första parametern är till vem anmälan görs, dvs om den görs till/inom organisationen eller om organisationen använder en extern tjänst. Den andra parametern är om utredning sker internt eller av externa konsulter. Med andra ord finns det i huvudsak fyra olika sätt att ta emot och hantera anmälningar på.

Det första sättet är att ha en intern funktion där såväl anmälan som bedömning och utredning av inkomna anmälningar sköts inom organisationen (t ex Åklagarmyndigheten, Karlskoga kommun⁶⁰, Västerås kommun). I det andra fallet har organisationen en intern funktion men använder sig i olika utsträckning av externa aktörer för utredningsarbete (se t ex Region Västernorrland, Härnösands kommun, Borlänge kommun). Ett tredje sätt är att ha en extern aktör som tar emot anmälningarna för att sedan lämna över ärendena till organisationen för intern hantering, ibland efter att en första screening har gjorts om ärendet faller

⁵⁹ <https://www.regionhalland.se/om-region-halland/kontakt/anmal-misstanke-om-jav-mutor-eller-tjanstefel/>

⁶⁰ <https://karlskoga.se/kommun--politik/dialog-och-synpunkter/visselblasarfunktion.html>

under visselblåsarfunktionen eller ej (t ex Luleå kommun, Statens fastighetsverk⁶¹). I det fjärde fallet använder sig organisationen av en extern aktör för att ta emot anmälningar och man använder sig också i olika utsträckning av externa aktörer i hanteringen av anmälda ärenden. Vanligen anlitas externa utredare i fall där misstankar om oegentligheter rör högt uppsatt personer i organisationen såsom direktörer, förvaltningschefer, etc (t ex Växjö kommun⁶², Skellefteå kommun, Region Halland).

Vilka som agerar utredare eller ansvarar för visselblåsarfunktionen internt ser olika ut. En del organisationer redovisar inte alls vilka personer eller funktioner som sitter i olika typer av utredningsgrupper utöver att gruppen finns (t ex Region Halland, Luleå kommun, Härnösands kommun, Svenska kraftnät, Borlänge kommun). Andra organisationer är mer tydliga med vem eller vilka som arbetar internt med frågan. Vid Statens fastighetsverk har man en utredningsfunktion som består av rättschef och internrevisor (Statens fastighetsverk). I Karlskoga kommun hanteras anmälningar av ekonomichef, personal- och säkerhetsansvarig (Karlskoga kommun). I Sundvalls kommun är det ansvarig jurist och kommundirektören som har huvudansvaret för anmälningar (Sundvalls kommun). Västerås stad anger att det är medarbetare vid Säkerhetsenheten som ansvarar för att hantera anmälningar (Västerås stad). I Vännäs kommun är det i första hand ledningskansliet och kommunchefen som ansvarar (Vännäs kommun). Region Västernorrland har lagt ansvaret för frågan på juridikfunktionen vid regionsledningsförvaltningen (Region Västernorrland). I Alingsås kommun består ansvarig grupp av säkerhetsskyddschef, stabschef och kommunjurist (Alingsås kommun). Vid Åklagarmyndigheten är det chef och biträdande chef vid Tillsynsavdelningen som tar hand om inkomna anmälningar (Åklagarmyndigheten).

Vanligen lämnas ingen utvecklad redogörelse för varför olika personer eller funktioner ansvarar för visselblåsarärendena, men exemplen ovan visar att de organisationer som tydligt redovisar detta tycks följa samma principer som Alingsås kommun redovisar när man skriver att rollerna ”är utsedda för att de är centralt placerade i kommunen, har kompetens att ta ställning till inkomna anmälningar samt innehar en så långt som möjligt självständig ställning i organisationen”.⁶³ Detta ligger också i linje med regeringens proposition som slår fast att verksamhetsutövare bör ha stor frihet att själva bestämma vem/vilka som hanterar anmälningar som inkommer via organisationens visselblåsarfunktion. Dessa ska dock vara formellt utsedda att hantera anmälningarna och vara opartiska och oberoende. Rutiner för att hantera jäv måste också finnas.

Hur anmäler man?

Ett vanligt sätt att ta emot anmälningar är via interna eller externa webbformulär eller liknande e-tjänster (t ex Alingsås kommun, Statens fastighetsverk,

⁶¹ <https://www.sfv.se/om-oss/kontakt/visselblasarfunktion/>

⁶² <https://vaxjo.se/sidor/politik-och-demokrati/sa-kan-du-paverka/visselblasning-i-vaxjo-kommun.html>

⁶³ <https://minasidor.alingsas.se/oversikt/overview/174>

Härnösands kommun, Svenska kraftnät, Västerås kommun). Ofta är dessa kompletterade med andra möjliga kontaktvägar såsom fysisk post, internpost, e-post, personligt besök eller telefon. Vissa organisationer har valt att inte ha webbformulär knutna till sin visselblåsarfunktion (t ex Region Västernorrland, Åklagarmyndigheten).

Av EU-direktivet och regeringens proposition framgår att verksamhetsutövare måste utforma sina visselblåsarfunktioner så att det är möjligt att göra anmälan såväl muntligt och skriftligt som vid fysiskt möte. Några av de undersökta visselblåsarfunktionerna är idag utformade på ett sätt att de torde klara den nya lagens krav, men många av de undersökta funktionerna kommer att behöva kompletteras med ytterligare rapporteringskanaler.

Hantering av anonymitet

Alla visselblåsarfunktioner som vi undersökt har någon form av information kring hur anonymitet hanteras på webbsidan där visselblåsarfunktionen presenteras och/eller i de webbformulär som många organisationer använder för anmälan om misstänkta oegentligheter. Informationen är dock av varierande längd och detaljnivå. Gemensamt för informationen i samtliga fall vi studerat är att den upplyser om att inkomna tips normalt blir allmän handling som inte kan sekretessbeläggas och att det därför inte finns några garantier för att en visselblåsare förblir anonym om personuppgifter lämnas. Utöver detta finns det tre olika områden som organisationer informerar om i olika utsträckning.

Det första området är explicita referenser till relevant lagstiftning, såsom offentlighetsprincipen (Svenska kraftnät, Västerås stad), tryckfrihetsförordningen (Statens fastighetsverk) och lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (Vännäs kommun). Åklagarmyndigheten påpekar i sin information att även om visselblåsarfunktionen är utformad för att skydda visselblåsaren är inte anonymiteten garanterad i samma utsträckning som grundlagens meddelarskydd (Åklagarmyndigheten). Det vanligaste är dock att inte explicit referera till särskild lagstiftning utan istället fokusera på lagstiftningens innehåll och effekter, t ex genom referens till allmän handling, begränsade möjligheter till sekretessbeläggning, etc.

Det andra området är råd för hur användaren själv skyddar sin anonymitet om sådan önskas. Dessa sträcker sig från mer generella påpekanden om att uppgiftslämnaren inte ska uppge personuppgifter eller andra uppgifter som kan kopplas till den egna personen, till mer konkreta tips. Exempel på sådana är att man inte ska använda sin vanliga mejladress (Karlskoga kommun), att man bör använda en dator som inte ingår i en arbetsgivares nätverk (Härnösands kommun), att tänka på att även IP-adresser är offentlig handling och därför kan begäras ut och spåras och att vanlig post därför kan vara en säkrare kommunikationsväg (Svenska kraftnät) och att påminna om att även filer som bifogas anmälan behöver anonymiseras (Borlänge kommun).

Ett tredje område är när organisationer informerar om hur visselblåsarsystemets utformning bidrar till att skydda användarens anonymitet. Detta gäller främst organisationer som valt att använda en extern visselblåsarfunktion då dessa enklare kan utformas för att skydda anonymiteten. Luleå kommun uppger till exempel att deras rapporteringstjänst är fristående från kommunen för att omöjliggöra efterforskningar om vem som ligger bakom en anmälan genom till exempel IP-numer och annan metadata (Luleå kommun, se också Region Halland). I externa funktioner finns ofta också en möjlighet för uppgiftslämnaren att vara anonym mot organisationen men samtidigt kunna lämna kontaktuppgifter till den externa aktören för att få uppdateringar om ärendet eller svara på frågor om kompletterande uppgifter utan att anonymiteten röjs (t ex Göteborgs stad, Skellefteå kommun, Region Halland). Även med externa funktioner är det dock vanligt att bilagor inte anonymiseras och ansvaret för detta ligger därför fortsatt på den som gör anmälan.

Sammanfattningsvis kan vi se att det finns stora skillnader i hur olika organisationer informerar om möjligheten att vara anonym, vad man som uppgiftslämnare bör tänka på för att själv skydda sin anonymitet och i vilken utsträckning den tekniska lösningen för visselblåsarsystemet bidrar till att skydda uppgiftslämnarens anonymitet.

En viktig punkt i EU-direktivet är anmälarens rätt att få återkoppling på sin anmälan, t ex vad som gjorts i utredningen och vilka åtgärder som vidtagits. Denna punkt ställer stora krav på visselblåsarfunktionens utformning då den måste skydda anmälarens anonymitet samtidigt som det ska finnas möjligheter att tillgängliggöra återrapporteringen. Många av dagens visselblåsarfunktioner saknar en sådan möjlighet och kommer därför att behöva kompletteras eller designas om för att uppfylla detta krav.

Slutsatser och rekommendationer

I kartläggningen av inrättande av visselblåsarfunktioner i svenska kommuner och regioner framgår att en majoritet av dessa idag inte har en visselblåsarfunktion. Av de fördjupade fallstudierna framgår vidare att inte alla visselblåsarfunktioner som inrättats till dags dato uppfyller de nya lagkraven som ställs på visselblåsarfunktioner från och med 17 juli 2022. Med andra ord kommer tiden fram tills dess att vara en ganska hektisk tid för många offentliga organisationer då de antingen måste inrätta en visselblåsarfunktion eller komplettera och modifiera en redan existerande funktion.

I detta arbete kommer ett antal frågor att ställas på sin spets kring hur en bra visselblåsarfunktion egentligen ser ut. Som en miniminivå måste självklart en visselblåsarfunktion leva upp till lagens krav men det finns också ett antal centrala frågor som organisationer kan och bör ställa sig inför ett inrättande.

För det första, hur vill man presentera visselblåsarfunktionen gentemot tänkta användare? Som framgår av fallstudierna ovan finns stora likheter i hur de flesta organisationer hittills formulerat sig. Fokus ligger ofta på det direkta syftet med funktionen, dvs att den ska bidra till att organisationen får information om oegentligheter och missförhållanden i verksamheten. Ovan finns dock också exempel på hur en del organisationer kopplar samman visselblåsarfunktionen med en bredare organisationskultur och centrala värden inom denna. Vad som är nytt i och med den nya lagstiftningen är att det inte längre är frivilligt att ha en dylik funktion utan det från och med sommaren 2022 är påbjudet att ha en. Enligt vår mening finns det dock ett värde i att trots detta tydligt contextualisera visselblåsarfunktionen som en del i en bredare värdegrund för att därigenom ge den legitimitet såväl internt som externt men också för att tydliggöra organisationens kärnvärden och funktionens roll i detta. En sådan process kommer också att bidra till att besvara flera av nedanstående frågor.

För det andra, vad kan anmälas via funktionen? EU:s visselblåsardirektiv är ett så kallat minimidirektiv. Det betyder att det som påbjuds i direktivet måste implementeras, men samtidigt finns det utrymme att på nationell nivå gå längre än vad direktivet påbjuder. Den föreslagna lagstiftningen kommer mer eller mindre att följa EU-direktivets krav, men det hindrar inte att en organisation själv väljer att gå längre. Här är det därför lämpligt att inom organisationen i första hand se till de möjligheter som en visselblåsarfunktion erbjuder istället för att göra minsta möjliga för att klara lagstiftningens krav. Till dags dato har vi sett att offentliga organisationer har haft olika inställning till denna fråga. Somliga har satt upp tydliga begränsningar för vad som kan anmälas i funktionen, medan andra har valt att inte alls begränsa vad som kan anmälas. Denna fråga är därmed intimt förknippad med svaret på fråga ett ovan.

För det tredje, vem kan anmäla via funktionen? EU-direktivet och den nya lagstiftningen fokuserar på anställda och andra med direkt koppling till organisationens verksamhet, t ex konsulter, aktieägare, praktikanter och före detta anställda (se avsnitt Sverige och EUs visseblåsadirektiv ovan). Som vi kan se i fallstudierna har många offentliga organisationer redan idag valt att begränsa visseblåsarfunktionen till att bara omfatta anställda, medan andra har valt att ha en funktion som kan användas även av allmänheten. Även här är frågan intimt förknippad med svaret på fråga ett.

För det fjärde, ska funktionen vara intern eller extern? Det finns inget i vare sig EU-direktivet eller den nya lagstiftningen som reglerar detta och därför har organisationen själv stort utrymme att bestämma vad som passar bäst för den egna verksamheten. Som framgår av kartläggningen så har en dryg tredjedel av de kommuner och regioner som idag har en visseblåsarfunktion valt att i olika utsträckning använda sig av externa aktörer i anmälnings- och/eller hanteringsprocessen. Knappt två tredjedelar har valt att ha en uteslutande intern hantering. På detta område är det flera olika värden och faktorer som måste beaktas och sammanvägas för att kunna fatta beslut, såsom effektiv resursförvaltning, sekretess och skydd av känsliga uppgifter, möjligheterna att garantera en anmälares anonymitet, anmälares rätt till återkoppling, kravet på att kunna anmäla såväl muntligt och skriftligt som vid fysiskt möte samt allmänhetens och användarens tilltro till både organisationen och visseblåsarfunktionen.

För det femte, hur ska anonymitet hanteras i funktionen? Vare sig EU-direktivet eller det nya lagstiftningsförslaget reglerar den faktiska utformningen av visseblåsarfunktioner bortom centralt uppställda parametrar såsom att anonymitet ska garanteras och att det måste finnas olika typer av kanaler för att göra anmälan. Av fallstudierna framgår att det idag finns tre olika nivåer på hur mycket ansvar som läggs på den enskilda individen att skydda sin identitet. Den första nivån är att användaren av visseblåsarfunktionen informeras om att lämnade uppgifter normalt är allmän handling och att man därför uppmanas att skydda sin identitet om man önskar vara anonym. I detta fall läggs ett stort ansvar på individen att själv förstå och ha kunskap om var det finns personligt kopplad information, såsom olika metadata vid internetanvändning, registrerade användarnamn i olika datafiler etc. Den andra nivån bygger också på att användaren själv har ansvaret för att dölja sin identitet men organisationen bidrar till att detta ska lyckas genom att ge exempel på potentiella fallgror, hur man undviker avslöjande metadata och/eller tips om att exempelvis vanlig postgång är ett bra sätt att vara anonym på. Den tredje nivån är att organisationen tar ansvar för användarens anonymitet genom att visseblåsarfunktionens utformning aktivt bidrar till att anonymisera användaren. Även i dessa fall ligger ett visst ansvar på användaren själv att till exempel tillse att bifogade bilagor etc. är anonymiserade. Då väldigt många människor inte har den tekniska kompetens som krävs för att fullt ut kunna ta ansvar för sin digitala anonymisering är det viktigt att informationen till användaren underlättar för denne att förstå vad och hur man ska göra för att kunna vara anonym. Det är också att rekommendera att visseblåsarfunktionens

utformning bidrar till att i så stor utsträckning som möjligt skydda individens identitet.

Det finns självklart ytterligare frågor som kommer att behöva beaktas i processen med att inrätta en visselblåsarfunktion. Ovanstående frågor är några av de mer centrala och som framgår av diskussionen ovan anser vi att det är lämpligt att föra en fördjupad diskussion om vilken roll en visselblåsarfunktion kan fylla i organisationen och hur den relaterar till såväl existerande rapporteringssystem som organisationskultur och värdegrund. Detta utvecklas vidare i rapportens slutord som följer i nästa avsnitt.

Slutord – etiska aspekter på visseblåsning och visseblåsarfunktioner

Frågor kring visseblåsning ger upphov till en lång rad etiska frågeställningar för både enskilda och organisationer. En av de mest grundläggande frågorna för en organisation är hur man upprätthåller en lärande, och därför också överprövande och kritisk, diskussion inom organisationen. Detta är viktigt i alla organisationer, men särskilt viktigt för organisationer som t ex på grund av sekretess är slutna gentemot omgivningen och därför inte får särskilt många insiktsfulla synpunkter utifrån på sin verksamhet. En bra intern diskussion, där ingen är rädd för att framföra synpunkter, kan leda till att problem och missförhållanden hanteras utan visseblåsning, vilket oftast är bäst för alla berörda. Detta hänger nära samman med relationerna mellan individer på arbetsplatser och med den ”etiska kulturen” inom organisationen. Detta är särskilt viktigt i offentlig verksamhet som ska präglas av öppenhet och transparens för medborgarnas insyn och bästa. En färsk rapport från fackförbundet ST visar dock på att detta ideal inte uppnåtts inom statlig verksamhet och att det istället råder en tystnadskultur där kritik inte accepteras och där många är oroliga för repressalier när de framför kritik.⁶⁴

Många organisationer har svåra avvägningar i fråga om sin öppenhet eller slutenhet. Särskilt offentligt finansierade institutioner har ett redovisningsansvar gentemot allmänheten, vilket kräver ett visst mått av transparens. Även företag har oftast ett intresse av att offentliggöra information om sin verksamhet, t ex för att nya kunder ska kunna hitta fram till dem. Men i många organisationer kan transparensen lätt bli kontraproduktiv, eftersom varje stycke information som släpps ut kan användas av illegala eller fientliga aktörer som ”lägger pussel” med syften som är skadliga för verksamheten.

Ett viktigt exempel på dessa svårigheter är hur man ska hantera information om uppdagade säkerhetsproblem. Genom att sprida information om ett säkerhetsproblem gör man det möjligt för seriösa aktörer att åtgärda problemet, men samtidigt kan man underlätta för oseriösa aktörer att utnyttja en säkerhetsläcka. Detta kan bli ett svårt etiskt dilemma, som dessutom måste hanteras under tidspress i akuta situationer.

För en enskild person som uppdagar ett problem inom en organisation uppstår ofta ett likartat dilemma på ett mera personligt plan. Vad ska man t ex göra om man anser sig ha upptäckt en allvarlig säkerhetsläcka som gör det möjligt för hackare att ta sig in i en databas med sekretessbelagd information? I synnerhet, vad ska man göra om man påtalat problemet internt, men ledningen väljer att

⁶⁴ Fackförbundet ST (2021): *Tyst stat - en rapport om den hotade öppenheten i statlig förvaltning*. Återfinns på: https://st.org/sites/default/files/attachment/tyst_stat_en_rapport_om_den_hotade_oppnheten_i_statlig_forvaltning.pdf.

ignorera saken? Detta är en typ av dilemma som förmodligen rätt många personer har ställts inför; en del av dem har blivit visselblåsare.

Å ena sidan: Om man väljer att hålla tyst kan resultatet bli en skada för samhället, kanske också för enskilda personer om känsliga personuppgifter ligger oskyddade. Å andra sidan: Om man träder fram kan man riskera att råka illa ut. Erfarenheter visar att många visselblåsare blir illa behandlade även om de får rätt i sak. (Detta kan tänkas bero på att visselblåsning i regel främst blir aktuell i organisationer som från början har dåliga traditioner i hur man bemöter sin personal.) Detta är ett etiskt dilemma som olika personer har hanterat på olika sätt. Organisationer har ett ansvar för att anställda inte ska behöva hamna i ett sådant dilemma. Det kräver att alla anställda ska känna sig välkomna att framföra kritiska synpunkter internt och att kritik alltid ska diskuteras i en öppen och konstruktiv anda. Det kräver också att anställda som väljer att visselblåsa bemöts med respekt och inte drabbas av negativa efterräkningar. Det sistnämnda är viktigt, inte minst eftersom repressalier mot visselblåsare kan hämma den interna diskussionen och göra andra medarbetare rädda för att framföra sina synpunkter. (Om visselblåsaren förlorade jobbet för att hen gick till media, vågar jag ens knacka på hos högsta chefen för att påtala ett problem som min närmsta chef har valt att strunta i?)

Ytterst handlar alltså allt detta om att göra organisationen lärande och öppen för att ständigt förbättras. För att uppnå detta måste alla medarbetare engageras i läroprocessen. Det är i huvudsak två typer av åtgärder som behöver vidtas för att uppnå detta.

Den första typen av åtgärder handlar om strukturer. Det måste finnas tydliga fora för en rutinemässig ifrågasättande och lärande diskussion, t ex möten där man faktiskt för sådana diskussioner. Det måste också finnas etablerade reservkanaler för att påtala brister som av någon anledning inte kommer fram den gängse vägen. Det kan handla om anonyma visselblåsarfunktioner, tydliga besked om att man kan hoppa över mellanchefer och hur man gör detta, samt information om externa kanaler som man kan vända sig till om man inte får rättelse internt. Anställda i vissa verksamheter måste veta att de kan vända sig till en myndighet om de inte får rättelse internt. Det kan t ex gälla IVO i fråga om brister i vården eller Säkerhetspolisen i säkerhetsfrågor.

Den andra typen av åtgärder handlar om etisk kultur. Organisationen ska präglas av uppfattningen att man ska "göra rätt" och att alla ska hjälpa till för att rätta till sådant som blivit fel eller riskerar gå snett. Forskningen visar att en etisk kultur är mycket svårare att åstadkomma än formella strukturer för att framföra kritik. Felsteg av enskilda chefer kan sprida en uppfattning att kritik inte är välkommen och ibland verkar en sådan uppfattning kunna få rot i en organisation trots att den inte verkar ha sin grund i några negativa erfarenheter. För att åstadkomma etisk kultur räcker det inte att ledningen deklarerar att kritik är välkommen. Man måste också skapa det som i forskningen brukar kallas psykologisk säkerhet (*psychological safety*). I praktiken handlar detta om att aktivt skapa plats för en öppen och ifrågasättande diskussion där alla känner sig trygga att medverka.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap