INTERNA VISSELBLÅSARKANALER

Hur ser det ut hos Sveriges myndigheter, regioner och kommuner?

Transparency International Sverige (TI Sverige) startade under hösten 2023 Stödlinjen för visselblåsning. Som del av det arbetet har vi under februari-april 2024 genomfört en enkät-undersökning i vilken vi frågat Sveriges myndigheter, regioner och kommuner om deras interna rapporteringskanaler (”visselblåsarkanaler”). Detta för att få en samlad bild av genomförandet av Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, även kallad visselblåsarlagen.

En intern rapporteringskanal är en kanal som ger möjlighet för anställda eller andra verksamma inom ett företag eller organisation att anmäla missförhållanden och korruption. Alla företag, regioner, kommuner och myndigheter med över 49 anställda är skyldiga att ha en intern rapporteringskanal enligt Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

Verksamhet	Totalt tillfrågade	Antal svar	Svarsfrekvens
Myndighet	212	170	80%
Region	21	21	100%
Kommun	290	223	77%
Total	**523**	**414**	79%

Enkäten skickades ut till alla myndigheter, regioner och kommuner med fler än 49 anställda. Av 21 regioner svarade alla, och den lägsta svarsfrekvensen var 77%. Den totala svarsfrekvensen blev 79%. Det presenterade resultatet i denna rapport är baserat på information TI Sverige fått från de svarande.

Enkäten fokuserade på tre huvudområden i genomförandet av interna rapporteringskanaler; (i) rapporteringsvägar, (ii) tillgänglighet samt (iii) möjlighet till anonymitet. Rapporteringsvägar och tillgänglighet av interna rapporteringskanaler är lagstyrt och därav finns det särskild relevans i att undersöka dessa två. Anonymitet är inte lagstadgat men TI Sverige har, bland annat i synpunkter på betänkandet SOU 2020:38 - Ökad trygghet för visselblåsare, föreslagit möjligheten till anonymitet med möjlighet till återkoppling.

Denna rapport återger svaren från enkäten. Det finns intressanta slutsatser att dra från den omfattande mängd data som samlats in. Vi lägger också förslag till myndigheter, regioner och kommuner, samt andra ansvariga instanser, för att förbättra arbetet där vi ser brister.

RAPPORTERINGSVÄGAR

Lag (2021:890) 5 kap 8 §: Verksamhetsutövaren ska utforma sina interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning så att den rapporterande personen kan rapportera både skriftligt och muntligt och, om så begärs, vid ett fysiskt möte inom en skälig tid.

På frågan om hur en rapporterande person, en visselblåsare, har möjlighet att rapportera till de interna rapporteringskanalerna är resultatet generellt positivt. Nästan två tredjedelar (64%) av alla svarande uppgav att det finns både skriftliga och muntliga rapporteringsvägar tillsammans med möjligheten att rapportera genom fysiskt möte - vilket innebär att de uppfyller lagkravet.

MYNDIGHETERNA ERBJUDER FLERA INGÅNGAR ATT RAPPORTERA

Myndigheternas rapporteringsvägar		
1.	Telefon	153 st
2.	Fysiskt möte	143 st
3.	Brev	129 st
4.	E-post	112 st
5.	Formulär	71 st
6.	Annat svar	19 st

Hos myndigheterna är telefon det vanligaste alternativet för att kontakta den interna rapporteringskanalen. I de flesta fall (83%) finns både muntlig och skriftlig möjlighet, samt fysiskt möte, att rapportera miss-förhållanden. 12 av 170 myndigheter uppger att de endast tar emot någon form av skriftlig rapportering (genom e-post, formulär och/eller brev).

Detta tyder på att det i vissa fall inte finns tillgång till en muntlig rapporteringskanal, vilket i sin tur kan innebära att dessa myndigheter inte följer lagen.

15% av myndigheterna erbjuder inte fysiskt möte som rapporteringskanal. Det kan noteras att lagen kräver såväl muntlig som skriftlig rapporteringsväg, samt möjligheten till att rapportera vid ett fysiskt möte.

MÅNGA KOMMUNER GER BARA EN RAPPORTERINGSVÄG FÖR VISSELBLÅSAREN

Webbaserat formulär, tätt följt av telefon, är de vanligaste rapporteringsvägarna hos kommuner och regioner. Bland kommunerna svarade 53 av 223 (24%) att de bara hade webbaserat formulär när de fick frågan om hur man kunde rapportera till den interna rapporteringskanalen.

Regionerna och kommunerna har sannolikt i högre grad än myndigheterna köpt in externa tjänster som har hand om deras rapporteringskanal. I dessa tjänster är det vanligt förekommande att första steget är ett webbaserat formulär. Genom att endast förlita sig på den inköpta tjänsten så finns det en risk att man missat att lagen även ställer krav på muntlig rapporteringskanal och möjlighet till fysiskt möte. Bland kommunerna är det drygt hälften, av 223 svarande, som erbjuder möjlighet att rapportera genom ett fysiskt möte. 15 av de 21 regionerna svarar att de erbjuder fysiskt möte.

Regionernas rapporteringsvägar		
1.	Webbaserat formulär	20 st
2.	Telefon	16 st
3.	Fysiskt möte	15 st
4.	Brev	11 st
5.	E-post	9 st
6.	Annat svar	1 st

Kommunernas rapporteringsvägar		
1.	Webbaserat formulär	212 st
2.	Telefon	152 st
3.	Fysiskt möte	116 st
4.	Brev	91 st
5.	E-post	72 st
6.	Annat svar	13 st

SLUTSATS OCH FÖRSLAG Svaren visar på att det finns betydande skillnader i de olika rapporteringsvägarna som erbjuds, trots att lagstiftningen, förutom muntliga och skriftliga alternativ, även kräver att en person kan rapportera vid ett fysiskt möte. Såväl myndigheter som regioner och kommuner behöver se över tillgängliga rapporteringsvägar för att säkerställa regelefterlevnad och för att underlätta för rapporterande personer.

TILLGÄNGLIGHET

Det förekommer hos såväl myndigheter, regioner som kommuner att tillgängligheten av de olika rapporteringsvägarna varierar, där fler rapporteringsmöjligheter erbjuds de personer som har tillgång till intranätet. En av Sveriges största myndigheter förklarar var man kan hitta deras rapporteringskanal:

MYNDIGHET

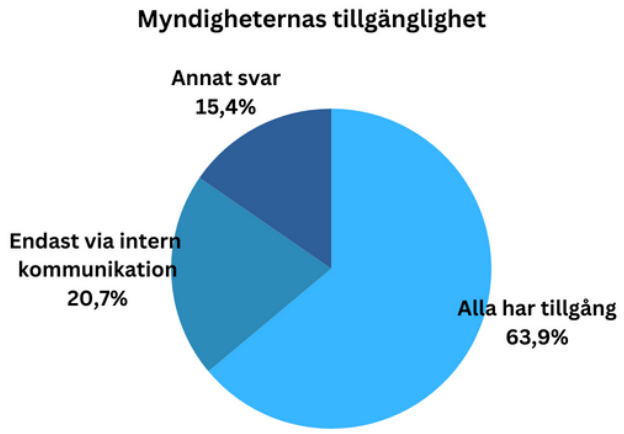
"Alla anställda genom intranät mm men även andra person-kategorier genom att skicka in med vanlig post. Info på extern hemsida."

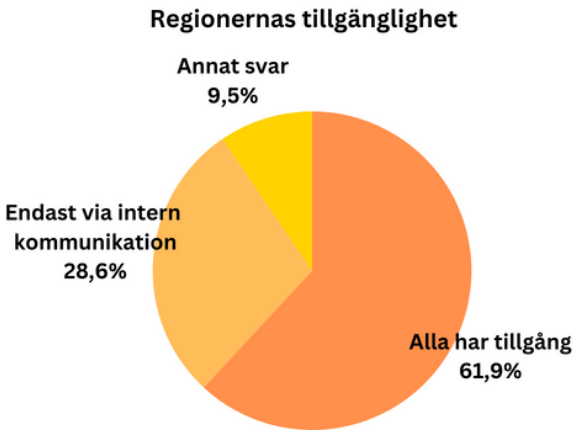
Enligt lag ska rapporteringskanalen vara tillgänglig för alla som har rätt att använda den.

Lag (2021:890) 5 kap 7 §: Verksamhetsutövaren ska göra de interna rapporterings-kanalerna tillgängliga så att följande personer som är verksamma hos verksamhets-utövaren kan rapportera om missförhållanden som förekommer i verksamhets-utövarens verksamhet:
1. arbetstagare,
2. volontärer,
3. praktikanter,
4. personer som annars utför arbete under en verksamhetsutövares kontroll och ledning,
5. egenföretagare,
6. personer som ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan, om verksamhetsutövaren är ett företag, och
7. aktieägare som är verksamma i bolaget, om verksamhetsutövaren är ett aktiebolag.

EN AV FYRA BRISTER I TILLGÄNGLIGHETEN

I enkäten framkommer det att en fjärdedel (25%) av de interna rapporteringskanalerna hos myndigheter och regioner (se information om kommunerna längre ner) inte finns tillgängliga utanför den interna miljön, det vill säga enbart på exempelvis ett intranät. Bland annat volontärer och konsulter, som omfattas av lagstiftningen, har sannolikt inte tillgång till intranätet och kan således inte nå de interna rapporteringskanalerna. Bland både myndigheter och regioner svarar 63% att alla som enligt lag ska ha tillgång till den interna rapporteringskanalen har det. Vi tolkar det som att den ligger offentligt på myndighetens eller regionens hemsida.





När man svarat "annat" skriver myndigheterna eller regionerna i flera fall att den interna rapporteringskanalen finns på intranätet, men att personer som inte har tillgång till intranätet kan ringa eller e-posta ifall de vill rapportera missförhållanden. En av Sveriges största regioner och en de största myndigheterna skriver som svar på frågan om vilka som har tillgång till kanalen:

"Informationen om visselblåsartjänsten finns på intranätet, men det går också att få information om tjänsten på begäran."

REGION

MYNDIGHET

"Det finns info på hemsidan om att information finns på intranätet men att man även kan kontakta rapporterings-kanalen via telefon eller brev om man saknar tillgång till intranätet."

De finns andra myndigheter som svarar att information har getts ut till berörda som inte har tillgång till intranätet. Ett exempel:

MYNDIGHET

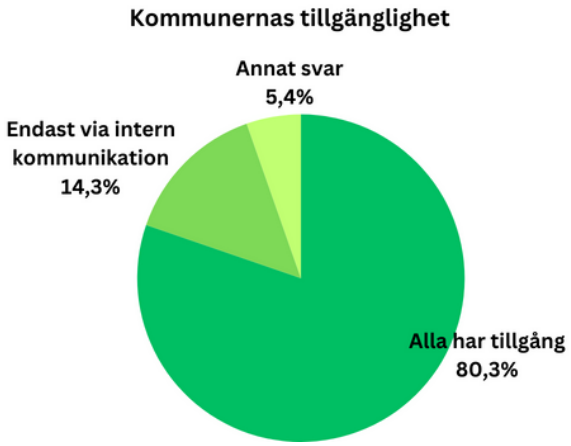
"Personer som tillhör någon eller några av följande person-grupper men inte har tillgång till intranätet ska i samband med att de anlitas av myndigheten få skriftlig information om myndighetens visselblåsarfunktion med instruktioner om hur man gör för att rapportera: Arbetstagare på myndigheten (inklusive inhyrd personal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program), volontärer och praktikanter på myndigheten, personer som annars utför arbete under myndighetens kontroll och ledning samt egen-företagare som utför uppdrag för myndigheten."

TILLGÄNGLIGHETEN FÖR RAPPORTERING HOS KOMMUNERNA ÄR GOD

Åtta av tio kommuner uppger att alla som omfattas av lagen har tillgång till den interna rapporteringskanalen.

Fjorton procent svarar att rapporterings-kanalen endast finns tillgänglig via intranätet. Resterande uppger olika varianter på tillgänglighet.

En medelstor kommun kommenterar följande:



KOMMUN

"Anställda har det via intranätet. Övriga grupper får information via berörd chef på kommunen hur de har möjlighet att anmäla missförhållanden"

SLUTSATS OCH FÖRSLAG

En stor del av de svarande har interna rapporteringskanaler som är tillgängliga för de som omfattas av lagstiftningen. Men det finns brister i tillgängligheten. Vissa interna rapporteringskanaler erbjuder inte aktivt muntlig och skriftlig möjlighet att rapportera, inklusive möjlighet till fysiskt möte. Dessutom, även om en person kan få information om den interna rapporteringskanalen eller tillgång till den på andra sätt än via verksamhetens intranät, så kan det upplevas som en utmaning med ett ytterligare steg i processen för att rapportera om oegentligheter.

Myndigheter och regioner behöver se över tillgängligheten av den interna rapporteringskanalen och säkerställa att alla som omfattas av lagen, även t.ex. konsulter, volontärer och praktikanter, har både information om och tillgång till de interna rapporteringskanalerna.

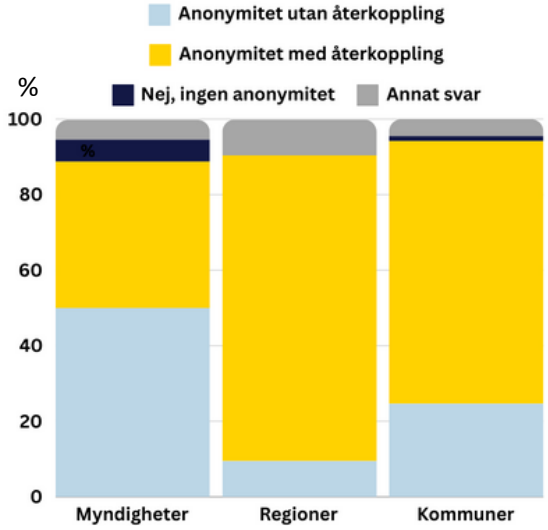
MÖJLIGHET TILL ANONYMITET

Att visselblåsare kan rapportera anonymt är inget som krävs av lagen. Således är det inte heller lagstadgat att man ska få återkoppling vid anonym rapportering.

Lagen föreskriver däremot skyldighet till tystnadsplikt hos de som är ansvariga för mottagandet av rapporter, vilket även kommenteras av flera av de svarande. Möjlighet till anonymitet bidrar dock i högre grad till att personer som vill rapportera missförhållanden känner sig trygga att rapportera.



MÖJLIGHET TILL ANONYMITET ÄR HÖG BÅDE HOS REGIONER OCH KOMMUNER



Trots att det inte krävs för att uppfylla lagstiftningen så finns det mycket goda möjligheter till anonymitet hos regioner och kommuner.

Sju av tio kommuner har svarat att det finns möjlighet att både vara anonym och att få återkoppling. Sjutton av regionerna (81%) svarar samma sak. Den höga graden av anonymitet kan sannolikt höra ihop med att flertalet kommuner och regioner använder sig av externa inköpta tjänster som ofta erbjuder en möjlighet att vara anonym.

Möjligheten till anonymitet kan se olika ut beroende på bland annat den inköpta tjänstens utformning. En kommun förklarar sitt inköpta system såhär:

KOMMUN

"Möjlighet att vara anonym för kommunen men ej för system-leverantören, som isf (sic) kan återkoppla."

Andra har tolkat det som att den rapporterande personen kan vara anonym och få återkoppling så länge den personen själv tar ansvar över att rapportera via en alias eller anonym e-post. Dessa representeras i kategorin "annat svar". En kommun samt en region skriver så här:

KOMMUN

"Ja, men möjligheten till återkoppling om man är anonym kräver att du har en anonym e-postadress till vilken återkoppling kan ske."

REGION

"Ja, vi har reglerat ett sådant förfarande i vårt styrdokument. Det händer däremot att vi får in rapporter som är helt anonyma och som inte innehåller någon information om hur vi kan återkoppla till personen. Då gör vi inte det såklart."

Det kan ändå noteras att 92% av de svarande kommunerna och regionerna ger möjlighet till anonym rapportering - även om inte alla ger möjlighet till återkoppling.

HÄLFTEN AV MYNDIGHETERNA ÅTERKOPPLAR INTE PÅ ANONYMA RAPPORTER

Hos myndigheterna är det enbart 39% som svarar att man kan vara anonym *med* möjlighet till återkoppling. Hälften av de tillfrågade uppger att man kan vara anonym *utan* möjlighet till återkoppling. Endast 6% svarar att man inte kan vara anonym.

MYNDIGHET

"Enligt vår tolkning av lagen (se förarbeten) så omfattas inte anonyma rapportering (sic) av lagen. En anonym anmälan hanteras därmed inte inom ramen för visselblåsarsystemet."

Ett fåtal myndigheter (tre stycken) har svarat att de vill säkerhetsställa att den rapporterande personen har rätt enligt lag att rapportera. Exempel på detta är en myndighet som svarade såhär:

"Nej, myndigheten måste kunna utreda att personen tillhör lagens personkrets. Det är dock ett fåtal personer som hanterar visselblåsningar, liksom möjlighet till sekretess."

MYNDIGHET

Förutom dessa svar så uppgav fem myndigheter, i likhet med kommuner och regioner, att man kan vara anonym om man själv tar försiktighetsåtgärder - exempelvis genom att skapa en fiktiv e-postadress.

MYNDIGHET

"Ja (återkoppling förutsätter att den som rapporterar hör av sig eller på annat sätt möjliggör återkoppling)."

SLUTSATS OCH FÖRSLAG

Rapporterande personer bör värnas om och ges bästa möjlighet att rapportera på ett tryggt sätt. Så trots att det inte är tydligt formulerat i lagen så fortsätter TI Sverige att kräva att det ska finnas en möjlighet till anonymitet. Vi har tidigare efterfrågat möjligheten till anonymitet för rapporterande personer som del av synpunkterna på betänkandet SOU 2020:38 - Ökad trygghet för visselblåsare: "TI Sverige anser att det, i vart fall, bör övervägas att införa ett krav på att rättsliga enheter i den privata eller offentliga sektorn och behöriga myndigheter är skyldiga att ta emot och följa upp anonyma rapporter i både de interna och externa rapporteringskanalerna."

Då tidigare statistik visar på att en inte försumbar andel av rapporteringarna görs anonymt föreslår TI Sverige, i likhet med vårt remissvar, att det införs en rapporteringsskyldighet, i första hand för alla arbetsgivare som omfattas av lagstiftningen, och i andra hand enbart för de behöriga myndigheterna, att redovisa statistik på andelen anonyma rapporter som inkommit i förhållande till totala antalet rapporter. Det skulle ge mer kunskap om det finns ett behov av att införa en kompletterande reglering om anonym rapportering.

DET FINNS EN KUNSKAPSLUCKA

De allra flesta av de tillfrågade myndigheterna, regionerna och kommunerna uppfyller lagstiftningens krav på rapporteringsvägar och tillgänglighet. Många erbjuder dessutom möjligheten till anonymitet. Det finns dock fortfarande brister i genomförandet. Det kan vara en konsekvens av bristande kunskap om lagstiftningen i stort och om utformningen av interna rapporteringskanaler specifikt. En större kommun i Sverige kommenterade:

"Efterfrågar vägledning och goda exempel på hur andra kommuner jobbar."

KOMMUN

Enkätsvaren visar på en tendens bland de svarande att inte förstå betydelsen av och skillnaden på en extern och intern rapporteringskanal. Till skillnad mot de interna rapporteringskanalerna som arbetsgivaren måste tillhandahålla enligt lag så innebär extern rapportering att en person rapporterar direkt till särskilt utsedda myndigheter.

Lag (2021:890) 6 kap 1 §: Den myndighet som regeringen utser som behörig myndighet inom ett visst ansvarsområde är skyldig att
1. ha externa rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning, och
2. ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden inom ansvarsområdet.

Det finns även en kunskapslucka hos personer som rapporterar till kanalerna då myndigheter, regioner och kommuner vittnar om att en betydande del av rapporteringarna inte räknas som visselblåsningar enligt lag. En trolig anledning är att rapporteringarna inte uppfyller lagstiftningens krav på allmänintresse. En av Sveriges största myndigheter förklarar det så här:

MYNDIGHET

"Majoriteten av de anmälningar som görs är inte visselblåsningar enligt lagens mening eller är vaga/oprecisa."

En lösning är att köpa in externa tjänster som tar hand om inkomna rapporter samt ger stöd i processen i hanteringen av rapporteringar. En kommun som är nöjd med sin lösning skriver:

"Inledningsvis hade vi en egen kanal, då fanns möjlighet att vara anonym men utan möjlighet till återkoppling. Nu använder vi den inköpta tjänstens kanal och de kontaktar oss när anmälningar kommer in samt ger stöd i förhandsbedömning. Kanalen ger möjlighet att rapportera anonymt och vi kan återkoppla beslut etc. till den som rapporterat, via den inköpta tjänsten."

KOMMUN

Det finns också andra lösningar som inte involverar en inköpt tjänst. Två mindre kommuner har tillsammans kommit fram till en lösning där de ansvarar för varandras rapporteringskanaler.

KOMMUN

"Vi har tillsammans med en grannkommun skapat en extern utredningsmöjlighet av visselblåsarärenden utan att det kostar något (mer än tid). Vi är nöjda med vår lösning och tycker att den fungerar bra. Mycket bättre än att kommuner har egna utredningar av sin egen kommuns visselblåsarärenden."

Andra, se citat nedan, anser att det på grund av lagstiftningen är svårt att köpa in en extern tjänst.

"...svårt att anlita extern leverantör då det skulle kunna vara att röja sekretessbelagd info till tredje part (före nya sekretess-bestämmelsen i OSL)."

MYNDIGHET

Det framkommer av enkätsvaren att många myndigheter missförstår skillnaden mellan tillgänglighet till rapporteringskanalen och information om rapporteringskanalen. Även om personer har fått information om rapporteringskanalen så betyder inte det att dessa även har möjlighet att rapportera genom myndighetens interna rapporteringskanaler.

SLUTSATS OCH FÖRSLAG

Vi ser ett behov av mer kunskap om lagstiftningen både hos de arbetsplatser lagstiftningen berör, men även hos de persongrupper lagstiftningen omfattar. En väg till information och stöd är Transparency International Sveriges Stödlinje för visselblåsning som välkomnar alla som vill veta mer om visselblåsning och aktuell lagstiftning.

Men det behövs mer. Vi uppmanar ansvariga myndigheter, som Statskontoret och Arbetsmiljöverket, att stärka informationen om lagstiftningen och dess genomförande. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har även en nyckelroll i kunskapsbyggandet hos kommuner och regioner.

Vi bidrar gärna till det arbetet för att säkerställa trygga och ändamålsenliga möjligheter för visselblåsare att rapportera om missförhållanden - däribland korruption.

Läs mer på www.transparency.se



STÖDLINJEN FÖR VISSELBLÅSNING

Hur kan man kontakta Stödlinjen?

010 - 101 40 50

se öppettider på www.transparency.se

stodlinjen.transparency.se

alltid öppen, vi svarar normalt senast nästa arbetsdag

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SVERIGE

STÖDLINJEN FÖR VISSELBLÅSNING

TI Sveriges stödlinje för visselblåsning erbjuder information och stöd till personer som vill veta mer om visselblåsning.

Stödlinjen kan kontaktas via telefon eller säkert formulär.

Läs mer på www.transparency.se och välkommen* med din fråga!

*All kontakt med Stödlinjen är konfidentiell och du kan även välja att vara anonym.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SVERIGE



Transparency International Sverige
c/o The Park
Magnus Ladulåsgatan 3
118 65 Stockholm
Sverige

info@transparency.se
www.transparency.se

Org.nr. 802420-1363
Swish: 123 266 85 56
Bankgiro: 5858-3519

© 2024 Transparency International Sverige