

Utredning om visseblåsarfunktion

Stadskontoret



Upprättad
Datum: 2020-02-05
Version:
Ansvarig:
Förvaltning: Stadskontoret
Enhet: Stadskontoret



Innehållsförteckning

Utredning om visselblåsarfunktion.....	1
Sammanfattning	3
Bakgrund.....	4
Utredningens genomförande och definitioner.....	4
Utrednings-/arbetsgrupp	4
Aktuell lagreglering	5
Meddelarfrihet	5
Arbetsrättslig reglering	6
Offentlighet och sekretess.....	6
Behandling av personuppgifter	7
Övrigt	7
Pågående statlig utredning om hur Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet) ska genomföras i svensk rätt	7
Förebygga, upptäcka och hantera fel och brister.....	8
Intern kontroll	8
Befintliga rapporteringssystem i Malmö stad	10
Medarbetarens skyldighet att rapportera.....	10
Avvikelse rapportering i vissa verksamheter	10
Arbetsmiljö	11
Kränkande särbehandling, trakasserier och sexuella trakasserier	11
Andra styrdokument och funktioner	12
Mutor och jäv.....	12
Klagomålshantering.....	12
Fackliga organisationer	12
Intern säkerhet och utredning	13
Intern säkerhet	13
Interna utredningar	13
Visselblåsarfunktion i kommuner och landsting	13
Stockholms stad.....	13
Göteborgs stad	14
Region Skåne	15
Helsingborgs stad	16
Lunds kommun	17
Umeå kommun.....	18
Allmänna utgångspunkter rörande den praktiska hanteringen. 18	18
Syftet med en visselblåsarfunktion.....	18
Visselblåsarfunktionens placering.....	19
Avgränsningar för visselblåsarfunktionen.....	19
Hantering och utredning.....	19
Förslag till inriktning för en visselblåsarfunktion.....	20

Sammanfattning

Kommunfullmäktige beslutade 2019-03-21 att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna för införandet av ett anonymt system för visselblåsare, utifrån bifall till en motion av Helena Nanne (M). Stadskontoret har utrett möjligheten för införande av ett anonymt system för visselblåsare utifrån de faktorer som redovisades i ärendet till kommunfullmäktige.

Utredningens utgångspunkt har varit att det är viktigt att upptäcka och motverka oegentligheter och verka för en sund organisation och kultur i kommunens verksamheter samt att verka för allmänhetens förtroende för kommunen. Utredningens förslag är att införa en visselblåsarfunktion. Ett skäl till att införa en visselblåsarfunktion är att när det så kallade visselblåsar direktivet genomförs i svensk rätt kommer det att bli obligatoriskt med en intern kanal för ”visselblåsare”. Syftet med visselblåsarfunktionen är att fånga upp sådana särskilt allvarliga oegentligheter som annars riskerar att inte nå fram till rätt personer och som kan få allvarliga konsekvenser för organisationen.

Utredningen redovisar exempel från några kommuner och en region. Utifrån dessa exempel har ett förslag till inriktning för en visselblåsarfunktion tagits fram. Erfarenheter från andra kommuner och regionen visar på olika sätt att organisera och hantera visselblåsarfunktionen, samt vilka IT-stöd de har till stöd för funktionen.

Det finns funktioner och system i Malmö stads verksamheter för riskbedömning och avvikelserapportering. Ett införande av en visselblåsarfunktion påverkar inte befintliga avvikelssystem utan utgör ett komplement till dessa, förutsatt att tips/anmälningar hänvisas till ”rätt” instans.

I utredningen framgår att med kommunstyrelsens uppsiktsplikt som grund ligger det inom ramen för stadskontorets uppdrag att hantera en visselblåsarfunktion för Malmö stad. En kommunövergripande grupp på stadskontoret (”utredningsgruppen”) bestående av bland annat chefsjurist och HR-direktör föreslås få i uppdrag att ta emot och ansvara för hanteringen av anmälningarna. Utredningsgruppen utreder med stöd från berörd förvaltning eller bolag alternativt med stöd av externt företag.

Med hänsyn till bland annat dataskyddsregler föreslås att visselblåsarfunktionen begränsas till allvarligare oegentligheter som rör personer i ledande ställning.

Vid inrättande av en visselblåsarfunktion måste beaktas att det idag som utgångspunkt inte finns sekretessregler i offentlighets- och sekretesslagen som med säkerhet kan skydda identiteten för den som anmäler om missförhållanden eller för den som är föremål för en anmälan. Den som vill lämna uppgifter anonymt i visselblåsarfunktionen bör därför informeras om det och uppmanas att inte lämna några uppgifter som avslöjar identiteten.

Utifrån exemplen från andra kommuner görs bedömningen att det finns IT-stöd som uppfyller Malmö stads riktlinjer för informationssäkerhet, regler för arkivhantering, berörd offentlighet- och sekretesslagstiftning samt dataskyddsförordningen.

Kostnaderna för en visselblåsarfunktion beräknas uppgå till ca 100 tkr per år utifrån de uppgifter som redovisats i utredningen.

I utredningen redogörs i korthet för pågående statlig utredning om hur Europaparlamentets och Rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet) ska genomföras i svensk rätt. Den statliga utredningen ska lämna sitt betänkande i maj 2020. Enligt visselblåsardirektivet blir kommuner med fler än 10 000 invånare skyldiga att skapa rapporteringskanaler. Medlemsländerna ska senast 2021 ha implementerat de nya reglerna i sina nationella rättssystem.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade bifall 2019-03-21 till en motion av Helena Nanne (M) om att ge kommunstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna för införandet av ett anonymt system för visselblåsare utifrån de faktorer som redovisas i ärendet.

- Utgångspunkten för utredningen bör vara behovet och nyttan av en visselblåsarfunktion.
- Positiv eller negativ påverkan på befintliga avvikelserrapporteringssystem som till exempel den lagstadgade anmälningsskyldigheten enligt Lex Sarah och Lex Maria.
- Alternativ för den praktiska hanteringen av inkomna upplysningar, vem som ska hantera samt för- och nackdelar med de olika alternativen.
- Om garantier för anonymitet är möjliga att ge i förhållande till offentlighets- och sekretesslagen.
- Finansieringen av funktionen, exempelvis kostnader i samband med införande och för utredningsfunktion och systemstöd.
- Säkerställa att ett eventuellt IT-stöd lever upp till Malmö stads riktlinjer för informationssäkerhet, regler för arkivhantering, berörd offentlighet- och sekretesslagstiftning samt dataskyddsförordningen.
- Beaktande av framtida EU-reglering på området för att säkerställa att skyldigheterna inom EU-rätten kan uppfyllas.

Utredningens genomförande och definitioner

Utrednings-/arbetsgrupp

Utredningen har genomförts av en utrednings-/arbetsgrupp bestående av; Anette Stachowicz Jönsson, HR-specialist med kompetens i arbetsmiljöfrågor samt trakasserier och kränkande särbehandling

Annika Arkenheim, sekreterare med kompetens i internsäkerhetsfrågor

Henrik Heyman, controller med kompetens i internkontrollfrågor

Liselott Nilsson, ledningsstrateg med kompetens i lednings- och styrningsfrågor

Lovisa Hansson, stadsjurist med kompetens inom kommunalrätt och förvaltningsrätt

Malin Martelius, sekreterare med kompetens i frågor kring ekonomisk brottslighet i välfärden

Per-Erik Ebbeståhl, ledningsstrateg med kompetens i övergripande trygghets- och säkerhetsfrågor

Utgångspunkter för utredningen

Utgångspunkten för utredningen har varit att det är viktigt att upptäcka och motverka oegentligheter och verka för en sund organisation och kultur i kommunens verksamheter samt att verka för allmänhetens förtroende för kommunen.

Det finns idag flera olika sätt för medarbetare att anmäla felaktigheter och oegentligheter i verksamheten. En beskrivning görs av vilka avvikelssystem/funktioner som redan finns i Malmö stad och hur de fungerar. Vidare görs en genomgång av berörd lagstiftning och rättsläget kring visselblåsare samt pågående nationell utredning kring genomförande av det så kallade visselblåsardirektivet. Under utredningens gång har arbetsgruppen tagit del av andra organisationers utformning av visselblåsarfunktion och deras erfarenheter. Slutligen presenteras ett förslag till inriktning för en visselblåsarfunktion i Malmö stad.

Definition av visselblåsare

I Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare definieras de på följande sätt. ”Med visselblåsare avses envar som rapporterar eller avslöjar information om fara eller skada för allmänintresset inom ramen för en arbetsrelaterad relation, oavsett om relationen är offentligrättslig eller privaträttslig.” I denna rapport kommer begreppet att användas som *en visselblåsare är en arbetstagare som slår larm om olika former av missförhållanden, oegentligheter eller brott.*

En visselblåsarfunktion eller ett visselblåsarsystem är ett samlingsnamn för olika typer av rapporteringskanaler och rutiner för att hantera någon typ av missförhållanden som rapporteras av visselblåsare. I denna utredning menar vi en särskild kanal genom vilken missförhållanden kan rapporteras och rutiner som anger 1) när missförhållanden får rapporteras, 2) hur rapporterna hanteras av organisationen.

Visselblåsarfunktionen är ett komplement när de vanliga rapporteringsvägarna inte fungerar.

Aktuell lagreglering

Det finns flera bestämmelser på olika områden som aktualiseras vid ett inrättande av en visselblåsarfunktion. Nedan redogörs översiktligt för några viktiga bestämmelser i detta hänseende.

Meddelarfrihet

Var och en är tillförsäkrad vissa rättigheter enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), till exempel om meddelarfrihet.

Meddelarfrihet innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter till journalister med flera för publicering i massmedier. Offentliganställda har på grund av meddelarfriheten en generell möjlighet till undantag från tystnadsplikten – men inte handlingssekretessen – till den som kan offentliggöra uppgifterna i medier. Det allmänna får då inte efterforska källan som lämnat uppgifterna.

I vissa fall har meddelarfriheten dock fått vika för sekretessintresset. Undantag från meddelarfriheten gäller till exempel vissa allvarliga brott mot t.ex. rikets säkerhet och vid s.k. kvalificerade tystnadsplikter, till exempel inom hälso- och sjukvård och socialtjänst.

För anställda i de helägda kommunala bolagen gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen (OSL) samma regler i TF och YGL om meddelarfrihet som för offentliganställda. VD, vice VD, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter är dock undantagna från reglerna om meddelarfrihet.

Meddelarfriheten innebär således att det redan idag finns en möjlighet att uppmärksamma oegentligheter, dock endast i förhållande till media och under ovan angivna förutsättningar, alltså inte internt.

Arbetsrättslig reglering

Inom arbetsrätten finns många olika regler som kan ge skydd för arbetstagare som slår larm.

Av lagen (1982:88) om anställningsskydd framgår att ett beslut om uppsägning eller avskedande från arbetsgivarens sida ska vara sakligt grundat.

Lagen (2016:749) om skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (den så kallade visselblåsarlagen) trädde i kraft den 1 januari 2017 och är den första generella lagregleringen i Sverige om skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. En arbetstagare som utsätts för repressalier av arbetsgivaren i strid med lagen har rätt till skadestånd för den kränkning som repressalien innebär.

Ett skydd för bland annat anställda som röjer företagshemligheter i syfte att avslöja missförhållanden finns även i lagen (2018:558) om företagshemligheter.

Offentlighet och sekretess

Bestämmelser om myndigheters registrering av allmänna handlingar finns i 5 kap. OSL. Ett helägt kommunalt aktiebolag ska vid tillämpningen av OSL jämföras med en myndighet. Bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar och uppgifter finns i 2 kap. TF och 6 kap. OSL. Allmänna handlingar får gallras enligt bestämmelser i arkivlagen.

Det finns idag som utgångspunkt inte sekretessregler i OSL som kan skydda identiteten för den som anmäler om missförhållanden eller för den som är föremål för en rapport. Generellt torde det inte heller finnas grund för att

sekretessbelägga sakförhållanden i anmälan. Nämnda uppgifter är således som huvudregel offentliga och ska lämnas ut om utlämnande begärs.

Behandling av personuppgifter

Ett inrättande av en visselblåsarfunktion kommer att innebära att personuppgifter behandlas på ett sådant sätt att EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR) och annan svensk dataskyddslagstiftning blir tillämplig. Ett inrättande måste alltså ske i enlighet med gällande bestämmelser om dataskydd vilket bland annat betyder att det måste finnas en rättslig grund - såsom exempelvis att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse - för personuppgiftsbehandlingen.

En visselblåsarfunktion torde endast få användas när det är sakligt motiverat att behandla uppgifterna i en sådan särskilt inrättad rapporteringskanal. Ett exempel kan vara att den anmälde ingår i ledningen och de misstänkta oegentligheterna av det skälet riskerar att inte tas om hand på vederbörligt sätt. Därför får i princip också endast personer i nyckelpositioner eller ledande ställning inom en myndighet eller ett bolag anmälas och behandlas i systemet (jfr Datainspektionens remissvar rörande förslag till visselblåsardirektiv, DI-2018-11829). System för visselblåsning bör vidare generellt begränsas till allvarliga oegentligheter.

Det torde kunna bli fråga om en integritetskänslig behandling av personuppgifter som i vissa fall kommer att innefatta känsliga personuppgifter samt uppgifter om lagöverträdelser som avses i artikel 10 i GDPR.

Övrigt

Det kan även uppstå etiska och legala svårigheter vid bedömningen av de uppgifter som kommer in. Exempelvis måste man förhålla sig till bestämmelserna om förtal i brottsbalken som anger att den som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, under vissa förutsättningar kan dömas för förtal.

Pågående statlig utredning om hur Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet) ska genomföras i svensk rätt

Europeiska rådet antog i oktober 2019 Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet). Reglerna i visselblåsardirektivet syftar till att stärka skyddet för visselblåsare i hela EU. Bakgrunden till förslaget är att det skydd som ges till visselblåsare i EU för närvarande är fragmenterat och ojämnt. Endast tio medlemsstater säkerställer i dag att visselblåsare är fullständigt skyddade. I de övriga länderna är skyddet partiellt och gäller endast vissa sektorer eller vissa kategorier av arbetstagare. Enligt visselblåsardirektivet blir

kommuner med fler än 10 000 invånare skyldiga att skapa rapporteringskanaler. Medlemsländerna ska senast 2021 ha implementerat de nya reglerna i sina nationella rättssystem.

I maj 2019 utsåg regeringen en särskild utredare som ska föreslå hur visselblåsardirektivet ska genomföras i svensk rätt. Utredaren ska bedöma hur EU-direktivet förhåller sig till svensk rätt och utarbeta nödvändiga författningsförslag. Bedömningen ska bl.a. omfatta

- inom vilka områden reglerna ska gälla,
- förhållandet till andra regelverk om skydd för personer som rapporterar om överträdelser,
- åtgärder för att skydda rapporterande personer och berörda personer (dvs. utpekade personer),
- om skyddet ska gälla rapportering om alla typer av överträdelser inom tillämpningsområdet eller om det ska krävas att det är fråga om överträdelser av ett visst kvalificerat slag,
- inrättande och utformning av interna och externa kanaler och
- uppföljning av rapportering samt
- frågan om sanktioner.

Skyddet i visselblåsardirektivet för berörda personer gäller bland annat uppgifter om deras identitet i samband med hanteringen av rapporter. Enligt kommittedirektiven väcker visselblåsardirektivet i dessa delar bland annat frågor om behov av anpassningar av OSL och dataskyddsregleringen.

Enligt Sveriges Kommuner och Regioner förutsätter ett genomförande av visselblåsardirektivet bland annat en översyn av visselblåsarlagen vad gäller rätten till anonymitet och av OSL vad gäller frågan om sekretesskydd för anmälaren hos kommuner.

Utredningsuppdraget ska redovisas i maj 2020.

Förebygga, upptäcka och hantera fel och brister

Intern kontroll

Intern kontroll är ett av de sätt Malmö stad använder för att säkra och utveckla våra verksamheters kvalitet och undvika fel.

Intern kontroll är en process, där såväl den politiska ledningen som ansvariga chefer och övriga medarbetare samverkar. Processen är utformad för att med rimlig grad av säkerhet kunna uppnå följande mål:

- att verksamheten är ändamålsenlig och effektiv
- att information om verksamhet och ekonomi är tillförlitlig
- att lagar, förordningar och styrdokument följs

I detta ingår att upptäcka och bedöma risker samt att förebygga fel. En väl fungerande intern kontroll fungerar dessutom som ett skydd mot ooberättigade misstankar mot såväl förtroendevalda som tjänstepersoner.

I kommunallagen regleras ansvaret för intern kontroll i 6 kapitlet 6 §.

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

I Malmö stad har ansvaret konkretiserats i kommunfullmäktiges reglemente för intern kontroll. Ett kommungemensamt arbetssätt och metodstöd har tagits fram och etablerats, vilket beskrivs i handbok för intern kontroll.

Inom ramen för arbetet med intern kontroll ingår att ta fram riskanalyser och vidta åtgärder och genomföra granskningar där det bedöms finnas särskild stor risk att målen för den interna kontrollen inte kan uppnås, däribland risk för att lagar, förordningar och styrdokument inte följs.

Risikanalyser görs utifrån flera syften/perspektiv och lagar/förordningar. Här kan exempelvis nämnas skolans systematiska kvalitetsarbete, socialtjänstens arbete med kvalitetsledningssystem (SOSFS 2011:9)[1], RSA (risk- och sårbarhetsanalys), LSO[2] och arbetsmiljölagen. Dessa riskanalyser, och de åtgärder som de leder till, kan ses som en del av kommunens samlade system för intern kontroll.

Utöver riskanalyserna omfattar intern kontroll ett stort antal kontroller som syftar till att förhindra och upptäcka fel och avvikelser. Kontrollerna kan vara inbyggda i system och processer och de kan vara manuella eller automatiserade. Exempelvis finns kontroller i ekonomisystemet för att säkerställa att kommunens attestreglemente följs.

I de fall där den som bryter mot lagar och regler gör så medvetet har i många fall kontrollerna begränsad effekt och räckvidd. Den som avser att bryta mot reglerna är sannolikt medveten om vilka kontroller som finns och är beskaffade, och därmed hur dessa kan undvikas eller kringgås.

Ett viktigt begrepp inom intern kontroll är styr- och kontrollmiljö. Styr- och kontrollmiljön handlar bland annat om organisationens kultur, vilken kompetens som finns, om det finns ett klimat som tillåter en öppen dialog om problem och vilka signaler ledningen skickar ut i olika situationer. Hur tas information om fel, brister och förbättringsområden emot? Används den för att utveckla verksamheten, eller sopas den under mattan? Skapas ett organisatoriskt lärande utifrån erfarenheter när något fallerat? En god styr- och kontrollmiljö är en av förutsättningarna för en fungerande och ändamålsenlig intern kontroll.

I de fall, fel inträffar eller brister uppstår trots en god styr- och kontrollmiljö, regelbundna riskanalyser och befintliga kontroller, finns flera rapporteringssystem för att fånga fel och avvikelser. Dessa beskrivs nedan.

[1] Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

[2] Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Befintliga rapporteringssystem i Malmö stad

Medarbetarens skyldighet att rapportera

I vissa fall har medarbetaren en skyldighet att rapportera om vissa missförhållanden, denna skyldighet kallas ibland för en upplysningsplikt. En skyldighet att rapportera kan följa av anställningsavtalet eller som en del i den lojalitetsplikt som följer av anställningsavtalet. Det anses ingå en skyldighet för arbetstagaren att självmant till arbetsgivaren informera om sådant som är av betydelse och även i vissa fall att till arbetsgivaren rapportera brottslig verksamhet eller andra allvarliga missförhållanden. Omfattningen av rapporteringsskyldigheten beror på medarbetarens ställning och arbetsuppgift. Ju högre befattning en arbetstagare har desto mer omfattande torde rapporteringsskyldigheten vara.

Det finns inte någon lagreglering med en allmän skyldighet att larma om missförhållanden. I arbetsmiljölagen anges att medarbetaren ska medverka i arbetsmiljöarbetet och att medarbetaren snarast ska underrätta arbetsgivaren eller skyddsombud om medarbetaren finner att arbetet innebär omedelbar och allvarlig fara för liv eller hälsa.

Avvikelse rapportering i vissa verksamheter

Inom vissa av kommunens verksamheter finns en lagreglerad rapporteringsskyldighet när det gäller missförhållanden.

Lex Sarah gäller inom socialtjänsten och i verksamheter enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Bestämmelsen innebär att en anställd genast ska rapportera om hen uppmärksammar eller får kännedom om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande i den egna verksamheten som rör en eller flera enskilda som får insatser inom verksamheten eller kan komma ifråga för insatser. Rapporten lämnas till den som bedriver verksamheten.

Lex Maria gäller i verksamheter som bedriver hälso- och sjukvård och för hälso- och sjukvårdspersonal och innebär att hälso- och sjukvårdspersonal ska rapportera risker för vårdskador samt händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada till vårdgivaren. Om vårdskadan är allvarlig har vårdgivaren en skyldighet att snarast utreda och anmäla den till Inspektionen för vård och omsorg.

I skollagen finns motsvarande regler som i Lex Sarah och Lex Maria som innebär en skyldighet att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling. En lärare, forskollärare eller annan personal som får kännedom om

att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten är skyldig att anmäla detta till förskolechefen eller rektorn.

Vissa medarbetare är enligt 14 kap. 1 § SoL, skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Arbetsmiljö

Arbetet med arbetsmiljön är reglerat i Arbetsmiljölagen och dess föreskrifter. I Malmö stad finns ett kommungemensamt arbetssätt för systematiskt arbetsmiljöarbete - Arbetsmiljöprocessen. I arbetsmiljöprocessen finns beskrivningar om hur arbetsmiljön undersöks, bedöms, åtgärdas och följs upp. Det finns ett kommungemensamt it-system för anmälan och hantering av avvikelser inom arbetsmiljöområdet, Agera.

Medarbetare rapporterar avvikelser/händelser i Agera. Ansvarig chef kategoriserar i samråd med medarbetare och skyddsombud händelsen, som tillbud eller arbetsskada. Medarbetare har enligt arbetsmiljölagen, 3 kap. 4 §, en skyldighet att medverka i arbetsmiljöarbetet till exempel genom att påtala risker i arbetet, anmäla inträffade tillbud och olyckor och ta ansvar för sin egen hälsa och säkerhet. I arbetsmiljöprocessen anges att finns det risker, brister eller missförhållanden har medarbetaren en skyldighet att omgående rapportera frågan till chefen.

Kränkande särbehandling, trakasserier och sexuella trakasserier

Arbetet mot kränkande särbehandling regleras i AFS 2015:4 (föreskrift om organisatorisk och social arbetsmiljö) medan trakasserier/sexuella trakasserier är reglerat i Diskrimineringslagen. Det finns kommungemensamma riktlinjer mot kränkande särbehandling och trakasserier/sexuella trakasserier samt rutiner för hur chef respektive medarbetare ska göra om det förekommer.

I rutinerna beskrivs vart medarbetare som upplever sig vara utsatta för kränkningar och trakasserier ska vända sig. I första hand ska anmälan göras till närmaste chef men anmälan kan också göras till överordnad chef, HR eller facklig representant/skyddsombud. När chefen får kännedom om att någon utsatts för, eller riskerar utsättas för, kränkande särbehandling eller trakasserier ska en utredning skyndsamt göras. Hur det kommer till chefens kännedom kan vara olika. Det behöver inte vara via en anmälan utan kan även vara genom egen observation. Anmälningar kan också komma in via avvikelssystemet Agera. I rutinerna tydliggörs att den som lämnar in en anmälan om kränkande särbehandling, trakasserier eller sexuella trakasserier inte kan vara anonym. Det medarbetaren beskriver behöver hen kunna stå för och vara beredd att svara på frågor om. Medarbetare som anmäler eller deltar i en utredning som rör kränkande särbehandling eller trakasserier/sexuella trakasserier får inte utsättas för repressalier.

Andra styrdokument och funktioner

Mutor och jäv

Kommunstyrelsen beslutade den 13 januari 2010 att utfärda riktlinjer i syfte att motverka korruptivt beteende i Malmö kommun och kommunala organ. Riktlinjerna baserades på Finansdepartementets och Sveriges kommuner och landstings informationsskrift ”Om mutor och jäv - en vägledning för offentligt anställda”. Vidare beslutade kommunstyrelsen den 3 mars 2010 att som komplettering till dessa riktlinjer överlämna kommunstyrelsens yttrande till stadsrevisionen över en granskningsrapport avseende policy och riktlinjer samt intern kontroll mot mutor etc., till kommunens olika organisationer och bolag.

Malmö kommuns riktlinjer för att motverka korruptivt beteende i kommun och kommunala bolag uppdaterades av kommunstyrelsen den 28 oktober 2013 på så sätt att riktlinjerna istället baseras på den av Sveriges kommuner och landsting den 1 september 2012 reviderade vägledningen ”Om mutor och jäv. Vägledning för anställda i kommuner, landsting och regioner”.

Enligt riktlinjerna kan mutförsök och andra oegentligheter exempelvis uppmärksammas genom att chefen eller lämplig överordnad informeras.

Sammantaget ska riktlinjerna fungera som ett stöd i arbete och i relationer till brukare, elever, klienter eller leverantörer som medarbetarna kommer i kontakt med i tjänsten.

Vissa förvaltningar har tagit fram kompletterande riktlinjer eller rutiner som stöd för chefer och medarbetare.

Klagomålshantering

I vissa verksamheter finns en lagstadgad skyldighet att ta emot klagomål. Enligt skollagen ska huvudmannen ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen, och enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) ska den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS ta emot och utreda klagomål och synpunkter på verksamhetens kvalitet.

Några förvaltningar har rutiner för hantering av synpunkter och klagomål, ex arbetsmarknads- och socialförvaltningen, fritidsförvaltningen, och funktionsstödsförvaltningen.

Fackliga organisationer

Huvuddelen av medarbetarna i Malmö stad är medlemmar i en facklig organisation. Medlemmarna kan vända sig till sin fackliga företrädare för råd och stöd kring frågor som handlar om anställningen. Medarbetarnas företrädare i arbetsmiljöfrågor är skyddsombud. Skyddsombudets uppgift är att arbeta för en bra arbetsmiljö och bevaka att det finns skydd mot ohälsa och olycksfall i arbetet. Upptäcker medarbetare oegentligheter i verksamheten kan de få stöd av facklig företrädare eller skyddsombud.

Intern säkerhet och utredning

Intern säkerhet

Säkerhets- och beredskapsenheten vid stadskontorets avdelning för Omvärld och näringsliv ansvarar för kommunens säkerhetsfrågor. Med säkerhetsfrågor avses kommunens arbete för att Malmö stads verksamheter och egendomar ska skyddas på bästa sätt. Skador och förluster som förorsakas av medarbetare kan bli kännbart ekonomiskt, men de kan också skapa förtroendekriser som skadar organisationens trovärdighet.

Interna utredningar

För att interna utredningar ska genomföras på ett strukturerat, systematiskt och likvärdigt sätt har säkerhets- och beredskapsenheten tagit fram och fastställt en utredningsmetodik så att arbetet sker med diskretion, hög kvalitet samt att resurserna används på ett effektivt sätt. Utredningarna utförs alltid med stöd av externa utredare som inte har koppling till händelsen som utreds eller de inblandade person/personerna d.v.s. ett oberoende.

Utredningsärenden initieras via förvaltningschefen vid berörd förvaltning. Säkerhetssamordnare på Säkerhet- och beredskapsenheten kontaktar berörd verksamhetschef för att få mer information kring ärendet. Säkerhets- och beredskapsenheten ger de externa utredarna uppdraget. Beslut om hantering och avslutning av ärendet fattas av förvaltningschefen.

Visselblåsarfunktion i kommuner och landsting

I slutet av oktober genomförde dåvarande SKL en enkät riktad till samtliga kommuner och regioner kring vilka som har inrättat en visselblåsarfunktion. 245 av kommunerna svarade på enkäten och av dessa uppgav 18 % att de har en visselblåsarfunktion, 18 av regionerna svarade på enkäten och av dessa uppgav 28 % att de har en visselblåsarfunktion. Nedan följer beskrivningar av några kommuners och en regions hantering av visselblåsare.

Stockholms stad

Stockholms stad har valt att inte inrätta en visselblåsarfunktion. En anledning är att det, på grund av lagstiftningen, inte går att garantera en person/medarbetares anonymitet vid anmälan av missförhållande, och att en visselblåsarfunktion skulle kunna leda till att anställda tror att deras identitet är skyddad. Vidare menar Stockholms stad att det är problem med anonyma anmälningar då man inte kan kontrollera sanningshalten i påståendena. Det viktigaste är att varje nämnd har god styrning och kontroll över sin verksamhet och att de arbetar med riskhantering, genom ett aktivt arbete med dessa frågor minskar risken för oegentligheter.

Göteborgs stad

Göteborgs stad är den kommun som har längst erfarenhet av en visselblåsarfunktion. Visselblåsarfunktionen inom Göteborgs stad infördes i september 2011. Syftet med visselblåsarfunktionen är att säkerställa att eventuella oegentligheter kommer till stadens kännedom om den normala kommunikationen via linjevägen eller på annat sätt internt inom förvaltningen/bolaget, av någon anledning inte är möjlig.

Visselblåsarfunktionen tar emot tips från medarbetare och förtroendevalda, men även från allmänheten. Tipsen ska avse allvarigare oegentligheter som rör personer i ledande ställning.

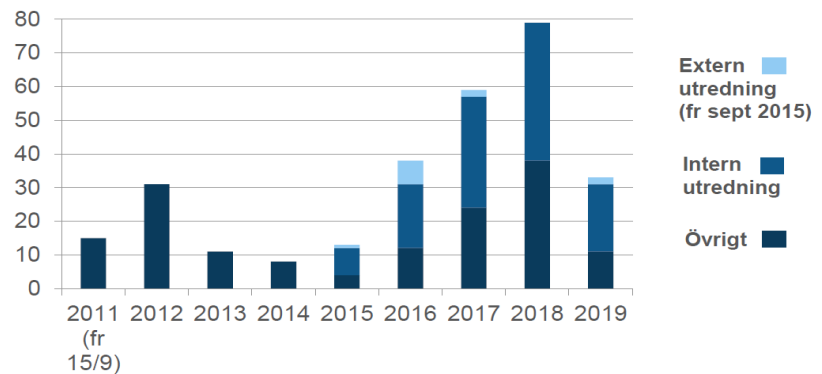
De första åren var anställda i Göteborgs stad ansvariga för såväl mottagande som utredning av tips. Sedan i augusti 2016 har Göteborgs stad ett avtal med företaget, Rådgivnings och revisionsbyrå BDO, kring både mottagande och utredning (vid behov).

Kostnaderna för mottagning av tips till BDO beräknas till ca 100 tkr/år, kostnaderna för externa utredningar tillkommer. Visselblåsarfunktionen har två heltidsanställda medarbetare.

I Göteborg hanteras ärenden på tre olika sätt

- **Extern utredning** - tipset befinner sig inom funktionens ansvarsområde och utredning sker av upphandlad extern leverantör
- **Intern utredning** - tipset kvalificerar sig inte för extern utredning. Vanligen handlar det om händelser längre ner i organisationen men innehållet i tipset behöver utredas. Huvudspåret är att tipset skickas till berörd förvaltning/bolag med begäran om utredning och svar. Tipset skickas alltid till direktör. Det är viktigt med en oberoende utredning som besvarar det som framkommer i tipset. Ansvar för att vidta eventuella åtgärder ligger hos berörd förvaltning/bolag.
- Tipset skickas **av den externa leverantören BDO för kännedom direkt till berörd förvaltning/bolag**. Det finns inget krav på återrapportering till visselblåsarfunktionen

Se nedan kring antal inkomna tips till visselblåsarfunktionen sedan 2011.



De svårigheter Göteborgs stad har identifierat är bl a:

- Anonyma tips via webbformulär garanterar anonymitet för tipslämnaren, dock kan inte följdfrågor ställas. Många tips är oprecisa och svårutredda.
- Önskvärt om visselblåsarnas identitet var känd av funktionen, men skyddad gentemot övriga organisationen.
- Anonymitet kan leda till missbruk. Illvilliga tips har förekommit.
- Tips är inkommen, allmän handling och omfattas av bestämmelserna i OSL om skyldighet att diarieföra, bevara och lämna ut uppgifter.
- Det finns inga generella sekretessregler som möjliggör skydd av uppgifter för tipsaren, den som omfattas av tips eller omständigheter tipset pekar på, vilket kan avslöja tipsarens identitet.
- Olika offentliga organisationer gör väldigt olika tolkningar av nuvarande lagstiftning
- Möjlighet att sekretessbelägga enligt 18 kap 1-3 §§ i OSL i tips som kan antas leda till polisanmälan. Göteborg anger att denna bestämmelse har kunnat tillämpas i något enstaka ärende.

Region Skåne

Region Skåne har sedan i början av 2016 en visselblåsarfunktion. De använder ett externt verktyg, WhistleB, för rapportering till visselblåsarfunktionen. Visselblåsarverktyget finns tillgängligt på intranätet och vänder sig till medarbetare som anonymt vill rapportera om allvarliga missförhållanden i Region Skåne och deras bolag rörande chefer, politiker eller projektledare.

I Region Skåne finns en intern utredningsgrupp som ansvarar för utredning av inkomna rapporter. Utredningsgruppen består av chefsjurist, kanslidirektör och HR-direktör. Revisionsdirektör har insynsplat. Utredningsgruppen vänder sig till berörd förvaltningschef eller VD för att utreda den inkomna rapporten.

Inkomna rapporter rörande utredningsgruppen, regionråd, förvaltningschef eller direktör utreds av extern. Utredningsgruppen rapporterar regelbundet till regionstyrelsen om avslutade ärenden. Samtliga inkomna rapporter och utredningar med bilagor registreras i diariet när ärendet avslutats.

Sedan starten av visselblåsarfunktionen har 115 rapporter inkommit;
2016 – 35,
2017 – 25,
2018 – 27,
2019 – 28 (tom 2019-10-10)

Merparten av de inkomna rapporterna rör kritik mot omorganisation, dåligt ledarskap, bristande rutiner, missnöje med tillsättande av chefstjänster, kritik mot dålig arbetsmiljö etc. De inkomna rapporter som inte har rört allvarliga oegentligheter har utredningsgruppen hänvisat visselblåsaren till att kontakta närmaste chef, HR-medarbetare eller facklig företrädare i förekommande fall.

I 27 fall har inkomna rapporter lett till en utredning. Dessa ärenden har t ex rört misstanke om otillåtna direktupphandlingar, dubbelfakturering, felaktig chefstillsättning, brott mot efterforsknings- och repressalieförbud, alkoholkonsumtion under arbetstid, trakasserier, hot och våld på arbetsplats.

Kostnaderna för visselblåsarfunktionen beräknas till ca 100 tkr /år, uppstartskostnaderna för upphandling av it-stöd m m uppgick till ca 1000 tkr.

Nämnas bör att Region Skåne är organiserad på sådant sätt att de olika organen som ingår eller är knutna till myndigheten kan anses vara relativt osjälvständiga i förhållande till varandra. Exempelvis är alla medarbetare anställda på samma myndighet, samtliga myndigheter delar diarium och regiondirektören är direkt överställd förvaltningscheferna.

Region Skåne är nöjda med sin visselblåsarfunktion och uppger att visselblåsarfunktionen har hittat sina former och använts till det som avsetts med tjänsten.

Helsingborgs stad

Helsingborg har valt att inte ha en tydliggjord visselblåsarfunktion men har information på sitt intranät om hur man går tillväga om man vill larma/anmäla missförhållande. En möjlighet är att slå larm till stadsjuristerna, något larm har inte inkommit.

På intranätet framgår att om personen vill vara anonym ska hen inte i något sammanhang röja sitt namn, mejladress eller andra uppgifter som hänför sig till personen. Om personen lämnar uppgifter om sin identitet, har arbetsgivaren ingen möjlighet att i efterhand hålla personen anonym om någon utanför myndigheten begär att få ta del av uppgiften.

Den som tar emot ett larm om missförhållanden ska informera en överordnad, som beslutar hur informationen ska föras vidare i organisationen.

Utgångspunkten från arbetsgivarens sida är att agera snarast efter att arbetsgivaren fått kännedom om missförhållandena. Se illustration nedan om hur man kan larma.



Lunds kommun

Lunds kommun har sedan 2018 en visselblåsarfunktion som vänder sig till anställda och förtroendevalda.

Lunds kommuns visselblåsarfunktion består av två externa funktioner: en mottagningsfunktion och en utredningsfunktion, båda hanteras av Greys Advokatbyrå i Stockholm. Det är kommunjurist och/eller chefsjurist som avgör om ärendet ska utredas eller skrivas av.

Anmälan till visselblåsarfunktionen blir en allmän handling, om det inte finns en tillämplig sekretessbestämmelse blir handlingen offentlig. Anmälaren uppmanas att inte lämna några uppgifter som avslöjar identiteten till den externa mottagningsfunktionen eller utredningsfunktionen om hen vill vara anonym.

Anmälningar/tips till visselblåsarfunktionen ska endast avse uppgifter om allvarliga oegentligheter exempelvis bokföring, intern bokföringskontroll, revision, mutor, ekonomiskbrottslighet, eller andra allvarliga oegentligheter som rör vitala intressen eller enskildas liv och hälsa, som till exempel allvarliga miljöbrott, stora brister i säkerheten på arbetsplatsen och mycket allvarliga former av diskriminering och trakasserier.

Sedan visselblåsarfunktionen startade 2018 har två "riktiga" visselblåsarärenden kommit in, ett kom in samma dag som funktionen startade.

Kostnaderna för visselblåsarfunktionen uppgår till ca 200 tkr, varav 80 tkr avser kostnaderna för advokatbyrån.

De svårigheter Lunds kommun har identifierat är bl a:

- hantering av beslutsfattandet, idag är det en person, det borde vara ytterligare personer och kompetenser involverade
- hantering av kommunikationen kring syftet med visselblåsarfunktionen
- återkopplingen och kontakten med tipsaren/anmälaren

Umeå kommun

Umeå kommun fattade beslut om att införa en visselblåsarfunktion i september 2019. Visselblåsarfunktionen ska vända sig till anställda i kommunen. De planerar att inrätta en röstbrevlåda som inte registrerar vem som ringt in och att ta fram en intern digital lösning där man kan lämna tips utan att för den skull avslöja sin identitet, den tekniska lösningen är ännu inte klar.

Genom att tillskapa en kommunövergripande funktion som endast ska vara tillgänglig för internt bruk och som har till uppgift att för hela kommunens räkning ta emot och värdera inkomna tips och anmälningar är deras bedömning att handlingen som utgångspunkt inte ska anses som inkommen. När ärendet är slutbehandlat blir det diariefört.

Tipsen till visselblåsarfunktionen ska avse högre tjänstemän eller personer med omfattande beslutsbefogenheter.

En kommunövergripande grupp bestående av kommunjurist, förhandlingschef och personaldirektör, ska göra en första preliminär bedömning av tipsen, antingen kan det avskrivas direkt om det inte går att utreda eller av annan orsak inte finns anledning att vidta åtgärder. Om det finns anledning att polisanmäla eller agera utifrån arbetsrättsliga aspekter ska gruppen kunna ta beslut om detta. Gruppens uppgift ska dock inte vara att bedriva några självständiga utredningar.

Allmänna utgångspunkter rörande den praktiska hanteringen

Syftet med en visselblåsarfunktion

Ändamålet med ett system för visselblåsning bör vara att fånga upp sådana särskilt allvarliga oegentligheter som annars riskerar att inte nå fram till rätt personer och som kan få allvarliga konsekvenser för organisationen. Det innebär att normala informations- och rapporteringskanaler ska användas i första hand, närmsta chefen är oftast den normala rapporteringsvägen. Systemet bör därför utgöra ett komplement till de normala rapporteringsvägarna och måste vara frivilligt att använda.

Visselblåsarfunktionens placering

Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen uppsiktsplikt över nämnderna och bolagen. Det innebär att det ligger inom ramen för stadskontorets uppdrag att hantera en visselblåsarfunktion för Malmö stad. Mot den bakgrunden bör stadskontoret få ansvaret för hanteringen av en visselblåsarfunktion för staden.

Avgränsningar för visselblåsarfunktionen

En visselblåsarfunktion bör vara en intern kanal för anställda i kommunen och kommunens helägda aktiebolag.

En visselblåsarfunktion bör vidare bland annat med hänsyn till dataskyddsregler begränsas till allvarigare oegentligheter och röra personer i ledande ställning.

”Allvarigare oegentligheter” skulle exempelvis kunna avse bokföring, intern bokföringskontroll, revision, mutor, ekonomisk brottslighet eller andra allvarliga oegentligheter som rör vitala intressen eller enskildas liv och hälsa, som till exempel allvarliga miljöbrott, stora brister i säkerheten på arbetsplatsen och mycket allvarliga former av diskriminering och trakasserier.

”Personer i ledande ställning” bör vara personer i förvaltningarnas och bolagens ledningsgrupp. Vissa av bolagen har emellertid ingen särskild angiven ”ledningsgrupp” och då bör den verkställande direktören och andra personer som är ansvariga för stora inköp och andra verksamhetskritiska funktioner anses vara “personer i ledande ställning”.

Hantering och utredning

Med hänsyn bland annat till dataskyddsregler bör åtkomsten till anmälningarna om oegentligheter i visselblåsarssystemet begränsas till så få personer som möjligt. En kommunövergripande grupp på stadskontoret bestående av bland annat chefsjurist och HR-direktör (“utredningsgruppen”) bör därför utses av stadsdirektören och få i uppdrag att ta emot och ansvara för hanteringen av anmälningarna.

Anmälaren ska vid behov ges möjlighet att lämna erforderlig komplettering. Utredningsgruppen gör sedan en bedömning av om huruvida ärendet ska skrivas av eller utredas. Utredningen kan ske med stöd av förvaltningen eller bolaget i fråga. Eftersom det är av vikt att utredningen görs av oberoende personer bör i vissa fall externa utredare anlitas. Alla utredningar bör mynna ut i en rapport med ett utlåtande.

Uppgifter i en anmälan om oegentligheter som inkommer i visselblåsarssystemet blir normalt en allmän handling som ska registreras.

Som tidigare framgått är uppgifter rörande identiteten för den som anmäler om missförhållanden och för den som blir utpekad i anmälan som huvudregel offentliga och ska lämnas ut om någon begär att få ta del av dem.

En person som vill vara anonym bör därför informeras om det och uppmanas att inte lämna några uppgifter i anmälan som avslöjar personens identitet. Det

är av stor vikt att staden lämnar tydlig information om detta eftersom det i annat fall skulle kunna leda till att anställda tror att deras identitet är skyddad. Såvitt framkommit vid kontakter med andra kommuner väljer de flesta som anmäler missförhållanden genom en kommuns visselblåsarsystem att vara anonyma. Att anmälaren är anonym kan dock innebära nackdelar eftersom det ofta finns ett behov av att ha fortsatt kontakt med visselblåsaren - för att få mer konkreta uppgifter och för att ställa följdfrågor - och den kontakten och utredningsarbetet i sådana fall försvåras.

En rutin med närmare beskrivning av hur anmälningarna ska tas emot och hanteras bör upprättas.

Inför ett införande av en visselblåsarfunktion bör reglerna om konsekvensbedömning avseende dataskydd enligt artiklarna 35 och 36 i GDPR beaktas. I en sådan konsekvensbedömning ska bland annat analyseras och tas ställning till vilka särskilda integritetsrisker som personuppgiftsbehandlingen kan innebära samt hur dessa risker kan förebyggas och begränsas.

Föreskrifter om hur gallringen av ifrågavarande uppgifter ska ske bör regleras i en dokumenthanteringsplan.

Förslag till inriktning för en visselblåsarfunktion

Förslaget är att Malmö stad inrättar en visselblåsarfunktion. Stadskontoret föreslås ansvara för utformningen av visselblåsarfunktionen med dessa utgångspunkter:

- att införa en visselblåsarfunktion för anställda i kommunen och kommunens helägda aktiebolag;
- uppgiftslämnarens identitet kan som huvudregel inte sekretessbeläggas., det finns således inte någon garanti för anonymitet.
- personer som anmäls ska ha en ledande ställning
- visselblåsarfunktionen ska begränsas till att avse allvarligare oegentligheter
- utse en kommunövergripande utredningsgrupp (bestående av bland annat chefsjurist och HR-direktör) som ansvar för hanteringen av tipsen/anmälningarna
- att införa rutin kring hur tips/anmälningar tas emot och hanteras samt hur de ska gallras
- att införa en rutin kring hur tips/anmälningar utreds internt och vid behov externt
- att vid behov anpassa/revidera visselblåsarfunktionen bland annat när det nationella regelverket för genomförande av visselblåsardirektivet är klart.