

Anmälan

Visslarsystem vid svenska myndigheter

Försvarets Materielverk (FMV) är den senaste i raden av svenska myndigheter som inrättat särskilda s.k. visslarsystem.

Ambitionen att uppmuntra anställda, leverantörer m.fl. att rapportera oegentligheter som de stöter på inom FMV må vara lovvärd. Men den konstruktion myndigheten valt kan starkt ifrågasättas.

Myndigheten uppmanar berörda att anmäla oegentligheter och via sin webbplats lotsas anmälningarna vidare till det privata företaget Interaktiv Säkerhet. De anmälningar som inkommer till Interaktiv Säkerhet torde vara att betrakta som allmänna handlingar. Företaget fungerar närmast som brevlåda åt myndigheten.

Enligt myndighetens överenskommelse med företaget, "samarbetspartnern" som FMV uttrycker det, ska Interaktiv Säkerhet bearbeta och ev. komplettera anmälningarna men fram för allt anonymisera anmälaren innan handlingen går vidare till FMV. På FMV ska bara vissa nyckelpersoner få del av uppgifterna för att utreda dem.

Såväl grundkonstruktionen som åtskilliga detaljer kan starkt ifrågasättas. Bland annat heter det att endast "allvarliga oegentligheter" får anmälas och bara om det gäller personer i "ledande ställning", i första hand ska anmälningarna göras internet inom företaget och FMV kommer att se allvarligt på falska anmälningar. Se bland annat den policy från den 2014-03-26 (13FMV10984-2:1) som FMV:s generaldirektör undertecknat.

FMV uppmanar att uppge sin identitet i anmälan men att det går bra att vara anonym. Jag ifrågasätter lämpligheten i att myndigheten uppmanar enskilda att framträda med namn och myndighetens löfte om anonymitet. Det finns inget som hindrar FMV att begära in hela anmälningen från Interaktiv Säkerhet och även om identiteten inte framgår av ursprungsanmälningar finns inget som hindrar myndigheten från att efterforska vem som lämnat uppgiften. Med tanke på de återkommande och lagstridiga efterforskningar som sker vid medielläckor inger ett sådant system föga trovärdighet. Något efterforskningsförbud gäller inte eftersom uppgifterna inte lämnats i syfte att de ska nå offentligheten. Myndigheten håller mer än den kan lova.

När det är lågt i tak på en myndighet utgör meddelarfrihet en säkerhetsventil som gör det möjligt för enskilda att vända sig till medierna med uppgifter om oegentligheter, i stort som smått och oavsett vem det gäller. Uppgiftslämnarens

anonymitet garanteras även i de fall det rör sig om falska anklagelser genom efterforskningsförbudet och tystnadsplikten. Ett väl beprövat system, av lagstiftaren omhuldat och genom tillsyn och åtal av JO och JK vårdat system.

Ett visseblåsarsystem enligt FMV:s modell må ha en funktion att fylla inom det privata näringslivet. Men på myndighetsnivå framstår det som onödigt, olämpligt för att inte säga direkt skadligt. Istället för att inrätta ett system med påtagliga begränsningar och brister borde FMV och andra myndigheter skapa en kultur av öppenhet inom myndigheten samt informera om möjligheten att gå till medierna.

Med tanke på den betydelse som meddelarfriheten och skyddet av uppgiftslämnare har finner jag det angeläget att JO eller JK utreder om:

1. Det förenligt med gällande lagar att överhuvudtaget införa ett system liknande FMVs?
2. Det är lämpligt att myndigheter bygger upp ett parallellt system med tanke på de oklarheter det medför bl.a. anställda?
3. Är de löften om anonymitet som FMV ger överhuvudtaget möjliga att uppfylla? Och hur stämmer dessa utfästelser med kravet på saklighet?
4. Är det lämpligt att en myndighet använder ett privatföretag som brevlåda för anmälningar och att företaget ges rätt att ändra i och tillföra nya uppgifter till dessa anmälningar (allmänna handlingar) utan att myndigheten har gett sitt medgivande i varje enskilt fall?
5. Är det förenligt med lagar och bestämmelser att ge ett privatföretag mandat att göra kompletterande efterforskningar och bearbeta anmälningar? Utgör inte sådana åtgärder myndighetsutövning som är förbehållen myndigheter?
6. De anmälningar som inkommer till Interaktiv Säkerhet är att betrakta som allmänna handlingar. Det gäller självfallet även när handlingarna i förändrat skick rent fysiskt kommer till myndighetet. Kan FMV lova att dessa uppgifter bara kommer att delges vissa personer inom myndigheten? De är ju allmänna handlingar och om sekretess inte förligger ska de ju även vara tillgängliga för allmänheten? Hur stämmer detta löfte med kravet på saklighet?
7. Är konstruktionen med ett "brevlådeföretag" överhuvudtaget förenlig med reglerna som gäller om tillgången till allmänna handlingar?

Jag ställer denna anmälan till såväl JK som JO i förhoppning att den som ni finner bäst lämpad låter utreda frågan om denna myndighet med visslarsystem som nu anammas av såväl centrala myndigheter som kommuner.

Nils Funcke
Tre Liljor 3
113 44 Stockholm
nils.funcke@gmail.com

För ytterligare information se

<https://fmv.whistleblower.se/>

<https://fmv.whistleblower.se/Riktlinjer>

<https://fmv.whistleblower.se/FragorSvar>

<https://fmv.whistleblower.se/Personuppgifter>

<http://www.nilsfuncke.se/visselblasare-utan-meddelarskydd/>



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2014-06-19	14FMV4646-2:1	1.5
	Dokumentnummer	Sida
	212267	1(3)

Riksdagens ombudsmän
 Box 16327
 103 26 Stockholm

Er referens	Er datum	Er beteckning
	2014-04-30	2242-2014

RIKSDAGENS OMBUDSMÄNNAN
 Ink. 2014-06-26
 Dnr. 2242-2014
 Aktbil. 6

Yttrande över anmälan till JO

Ärendet

Genom sin skrivelse som inkommit till Försvarets materielverk (FMV) den 2 maj 2014 har JO begärt FMV att yttra sig över Nils Funckes anmälan till JO.

Bakgrund

FMV införde den 2 april 2014 en så kallad visslarfunktion. Enligt information som lades ut på myndighetens intranät infördes funktionen för att göra det lättare att rapportera om man misstänker allvarliga oegentligheter inom myndigheten, till exempel mutbrott. Generaldirektören tryckte vid lanseringen på att FMV ska vara en öppen arbetsplats där det är välkommet att vissla om man upptäcker något som är orätt och att förtroendet för FMV som myndighet är viktigt. I samband med lanseringen lade myndigheten ut FMV:s policy för visslarfunktion, information om hanteringen av personuppgifter och en länk till en mer förklarande text samt till själva anmälningssidan.

Arbetet med att förebygga korruption inom den offentliga sektorn är ett viktigt och prioriterat arbete. Regeringen har nyligen gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga de statliga myndigheternas arbete för att förebygga korruption.

För FMV är det av största vikt att oegentligheter av alla slag som begås inom myndigheten upptäcks och utreds. Det är av vikt att allmänhetens förtroende för myndighetens arbete upprätthålls. FMV anser att en korruptionsfri statsförvaltning ytterst är en demokratifråga och grunden för en rättsstat. Allmänhetens förtroende för FMVs arbete är vidare en del av myndighetens varumärke. FMV har som myndighet och arbetsgivare även ett ansvar för att oegentligheter och missförhållanden upptäcks och utreds. I vissa fall föreligger dessutom en lagstadgad åtalsskyldighet för myndigheten. Det är således viktigt för FMV att myndigheten har goda möjligheter att upptäcka oegentligheter och missförhållanden. FMV är av åsikten att arbetet med att förebygga korruption och andra oegentligheter kan och bör ske med flera parallella aktiviteter.

En viktig del i arbetet med att förebygga korruption är, som också Nils Funcke lyfter fram, myndighetens arbete med att skapa en kultur av öppenhet samt att informera om de möjligheter som finns att påtala missförhållanden, varav yttrande- och meddelarfriheten är en del. FMV arbetar aktivt med dessa frågor. Myndigheten anordnar löpande kurser för anställda med olika tema, det kan t.ex. handla om statstjänstemannarollen, offentlighet och sekretess eller etik. En gemensam nämnare i kurserna är att stor vikt läggs vid bakgrunden till varför de särskilda regelverk myndigheter har att verka inom finns, det unika med att vara statstjänsteman och vilka möjligheter och skyldigheter som följer med den rollen. Myndigheten anser att det är viktigt att förmedla kunskapen om att en



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2014-06-19	14FMV4646-2:1	ange
Jurstab	Dokumentnummer	Sida
	212267	2(3)

korruptionsfri statsförvaltning är en demokratifråga, att man som statstjänsteman fyller en viktig roll samt att man har möjlighet att påtala missförhållanden vid myndigheten.

En annan del är möjligheten för medarbetare att internt anmäla missförhållanden. Det kan t.ex. handla om upplevd diskriminering eller att man har upptäckt att en kollega har tagit emot mutor från en leverantör. Misstänkta oegentligheter ska i första hand anmälas via ordinarie interna kanaler. Den som är anställd vid FMV ska ta upp problemet med sin närmsta chef. Det är även möjligt att kontakta t.ex. HR eller internrevisionen.

Utöver möjligheten för medarbetare att påtala missförhållanden externt alternativt göra en anmälan internt, har FMV valt att införa en s.k. visslarfunktion för att uppmuntra och underlätta att anmäla misstanke om mer allvarliga brott, både för anställda, leverantörer och andra. Visslarfunktionen utgör ett komplement till övriga möjligheter att anmäla missförhållanden. Det är ett sätt att förstärka möjligheten att lämna en anmälan för det fall en medarbetare inte känner att de interna kanalerna är tillräckliga. Det kan t.ex. handla om att en medarbetare misstänker att dennes chef tar mutor. Det kan vidare handla om en representant för en leverantör eller annan som upptäcker och vill anmäla oegentligheter.

Inför införandet av visslarfunktionen har det för FMV varit avgörande att eventuella visslare ska känna sig trygga med att deras anmälan hanteras korrekt, objektivt och av en liten krets personer. Det är skälet till att FMV valt att låta anmälan, som görs på FMVs hemsida, gå till en extern aktör. För det fall en visslare har frågor kring proceduren får de prata med den externa aktören och behöver således inte konfronteras med den myndighet man anser har agerat oegentligt. Den externa aktören får emellertid inte genomföra utredning på eget initiativ. Eftersom handlingar som inkommer till myndigheten blir allmänna har FMV valt att låta visslare vara anonyma, om de så önskar. Att man kan välja att vara anonym framgår av den information som ges i samband med att anmälan görs samt att det i anmälningsblanketten vid de personrelaterade uppgifterna anges att de är frivilliga. För det fall en visslare väljer att vara anonym vet myndigheten inte vem det är. FMV har även valt att i riktlinjerna för hantering av visslarärenden reglera att myndigheten inte accepterar någon form av efterforskning från myndighetens sida för att röja identiteten på de personer som valt att vissla anonymt. För det fall visslaren väljer att inte vara anonym tar den externa aktören bort de personrelaterade uppgifterna ur handlingen innan handlingen skickas till myndigheten. Den ursprungliga handlingen finns kvar hos den externa aktören, vilket det ges information om, och är fortfarande en del av ärendet. FMV har valt den här lösningen som ett led i att visslaren ska känna sig trygg med att den sammansättning av personer vid FMV som ska titta på anmälan och ta ställning till den fortsatta handläggningen, inte låter sin uppfattning färgas av vem som har visslat.

I en visslarfunktion behandlas typiskt sett integritetskänslig information. För att hantera det på ett korrekt sätt har FMV valt att följa de råd Datainspektionen har gett vad gäller visslarfunktion. Det innebär att anmälan ska avse personer i nyckelpositioner eller ledande ställning samt att det ska handla om allvarliga oegentligheter.

Oavsett om en anmälan om oegentligheter eller missförhållanden sker internt, t.ex. till en chef som lämnar över ärendet till HR eller internrevisionen, spontant genom att en anmälan skickas in till FMV registratur eller om det inkommer en anmälan via visslarfunktionen, är det samma regelverk som är tillämpligt. Är handlingen inkommen till myndigheten eller upprättad vid myndigheten blir den en allmän handling och ska vid begäran lämnas ut om det inte föreligger sekretess. Det står förstås alltid en anmälare/visslare fritt att vara anonym. Det är inte något myndigheten kan styra över. FMV har gjort



Datum	Diarienummer	Ärendetyp
2014-06-19	ange	ange
Jurstab	Dokumentnummer	Sida
	ange	3(3)

den bedömningen att det kan kännas lättare att göra en anmälan om man gör det anonymt och har därför valt att i visslarfunktionen understryka möjligheten att vara anonym. Eftersom det handlar om känsliga uppgifter, oavsett på vilket sätt de inkommer till FMV, ska de i samtliga fall enbart hanteras av en liten krets personer.

Det är viktigt att FMVs medarbetare har en god arbetsmiljö. Som arbetsgivare har FMV bl.a. ett ansvar för att medarbetare inte trakasseras eller hängs ut. Det är skälet till att FMV valt att förklara att anmälningar inte avsiktligt får vara falska eller felaktiga.

Som FMV förstår Nils Funcke uttrycker han en farhåga över att yttrandefriheten, och förkommande fall meddelarfriheten, inte kommer att tillämpas. FMV delar inte den farhågan. Det faktum att man gör en anmälan internt eller använder sig av en visslarfunktion utesluter för det första inte att man även nyttjar sin yttrandefrihet. FMV menar vidare att det måste ses som positivt att man som anställd, leverantör eller medborgare ges ett flertal alternativ till att anmäla missförhållanden och oegentligheter. Det kan enbart stärka arbetet med att förebygga korruption inom den offentliga sektorn.

FÖRSVARETS MATERIELVERK

Anders Sjöborg
Chefsjurist

otokopian framställd på Riks-
agens ombudsmannaexp.
tygar på tjänstens vägnar:

