

Rapport till Polismyndighetens visseblåsarfunktion angående vissa missförhållanden

Polismyndighetens visseblåsarfunktion

- en fungerande funktion eller ett verktyg för mörklägning?



Stefan Holgersson

Inledning och sammanfattning

Att Polismyndigheten har en fungerande visselblåsarfunktion är betydelsefullt med tanke på polisens roll i samhället och särskilt den senare tidens många lagändringar som gett myndigheten större befogenheter att agera mot medborgarna. Funktionen gör det möjligt för anställda att slå larm om felbeteenden och problem där vanliga kontrollmekanismer och informationskanaler upplevs som otillräckliga. Den är också en viktig del av förutsättningarna för Polismyndigheten att leva upp till medborgarnas förväntningar att offentliga medel ska användas effektivt och ändamålsenligt.

I min roll som forskare har jag historiskt kontaktats av anställda som vill tipsa om företeelser som de menar bör belysas. Ofta har det handlat om sådant som man antingen inte vågar kritisera inom ramen för sin anställning för att inte bli obekvämt eller att man på olika sätt fått en insyn i företeelser som allmänheten inte känner till men har ett berättigat intresse av. När visselblåsarfunktionen inrättades fanns en förhoppning att några av dessa synpunkter kunde omhändertas av Polismyndigheten utan att den som slagit larm behövde drabbas av repressalier. Så verkar dock inte ha blivit fallet. Under de tre och ett halvt år som gått sedan visselblåsarfunktionen inrättades har hundratals polisanställda på olika sätt kontaktat mig för att beskriva sådant som de uppfattar vara allvarliga problem inom Polismyndigheten. De har då ofta uttryckt en uppgivenhet inför att göra en anmälan till visselblåsarfunktionen. Det har dels handlat om en rädsla för att deras namn ska röjas, dels om en bristande tilltro att en inskickad anmälan ska resultera i någon förändring. De gånger jag själv har haft kontakt med Polismyndighetens visselblåsarfunktion har bemötanden varit tillmötesgående, men erfarenheten av funktionens hantering av mina ärenden har också väckt frågor. Dessa frågor, tillsammans med farhågor från kollegor som tagit kontakt med mig för att få råd eller med en förhoppning att jag skulle framföra deras iakttagelser, ledde till att jag beslutade mig för att undersöka hur anmälningar som gjorts till Polismyndighetens visselblåsarfunktion har hanterats.

Denna genomgång resulterade i att jag kunde konstatera att det finns så anmärkningsvärda brister i hanteringen av visselblåsaranmälningar att dessa riskerar både tilliten hos polisanställda och möjligheten att genom visselblåsarfunktionen få till stånd en förändring av systematiska felbeteenden som anställda larmar om är mycket liten. Eftersom visselblåsarfunktionen omfattas av ett lagkrav att dokumentera de anmälningar som kommer in, beslutade jag mig för att framföra mina slutsatser i form av – en visselblåsaranmälan.

Denna visselblåsaranmälan tar sin utgångspunkt i en analys av hanteringen av samtliga ärenden som inkom till Polismyndighetens visselblåsarfunktion år 2024. Det framgår att denna hantering inte är förenlig med:

- EU:s visselblåsardirektiv (framförallt artikel 6, 9 och 19)
- Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

Polismyndighetens sätt att agera bryter dessutom mot:

- Grundlagen (Regeringsformen och Tryckfrihetsförordningen)
- Förvaltningslagen (2017:900)

Analysen visar att Polismyndighetens visselblåsarfunktion verkar fungera som en **grundvakt för polisledningen** snarare än som ett oberoende kontrollorgan.

Av analysen framgår också att visselblåsarfunktionen tillämpar en **betydligt snävare tolkning av begreppet allmänintresse än vad visselblåsarlagen¹ avser**. Det medför att **anmälare som borde omfattas av visselblåsarlagens skydd inte gör det och att problem som borde åtgärdas lämnas utan åtgärd**. Nedan ges några exempel på systematiska brister, lagöverträdelser och kränkningar av medborgarnas rättigheter som avfärdats av Polismyndighetens visselblåsarfunktion med motiveringen att de saknar allmänintresse:

- **Olämpliga attityder och agerande mot medborgare:** Anmälningar som handlar om att polisanställda eller grupper av polisanställda betar sig illa mot allmänheten, eller inte följer lagen, *bedöms i regel sakna allmänintresse*. Ett exempel på detta är en anmälan där en polisanställds olämpliga attityd och förhållningssätt gentemot medborgare beskrevs. Ett annat gällde information om hur ett arbetslag ofta bryter mot lagen och uppträder som om de står över den, vilket bland annat exemplifieras med hur en befattningshavare i arbetslaget ofta tar husrannsakningsbeslut som saknar grund och därefter försöker mörka sitt beslut genom att i efterhand ringa och påverka åklagaren.
- **Tystnadskultur och repressalier:** Trots att det är välkänt att förekomsten av en intern tystnads- och repressaliekultur hindrar verksamhetens utveckling², bedömer visselblåsarfunktionen att interna larm om just tystnadskultur och rädsla för repressalier *inte är av allmänintresse*. Ett exempel är en anmälan som beskriver hur tre internrevisorer bestraffades när de stod emot påtryckningar att stryka kritiska slutsatser de kommit fram till vid en granskning. Anmälan skrevs av med motiveringen att frågan inte hade något allmänintresse. Att det inte ens ses som ett allmänintresse att de befattningshavare inom Polismyndigheten som har ett utpekat uppdrag att genomföra kritiska granskningar, kan framföra vissa obekväma synpunkter utan att straffas för det är talande för visselblåsarfunktionens inställning till problemet med tystnadskultur och repressalier³. Situationen blir extra problematisk av att nuvarande högsta polisledning hävdar att det inte är några problem med tystnadskulturen inom Polismyndigheten och inte aktivt agerar för att motverka repressalier. En förklaring kan vara att en tystnadskultur underlättar strävan att bygga tilltalande bilder av polisens verksamhet genom att problem och annan information som kan vara negativ för Polismyndighetens renommé undertrycks.

¹ Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

² Vilket även polisledningen offentligt medgett – se t.ex. SVT "Thornberg: Medveten om tystnadskultur inom polisen" <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/thornberg-om> -utredningen

³ Det går att reflektera över hur denna bedömning görs. Med tanke på anmälan om hur internrevisionens rapporter utsattes för censur är det inte otänkbart att samma typ av styrning sker av visselblåsarfunktionens bedömningar.

- **Vänskapskorruption och nepotism:** Det vanligaste problemet som berörs i de anmälningar som kommit in handlar om att vissa personer gynnas otillbörligt i sin karriärutveckling. Ofta anger anmälarna att de uppfattar att detta bottnar i en utbredd vänskapskorruption och nepotism inom Polismyndigheten. Visselblåsarfunktionen bedömer dock att denna typ av problembeskrivningar *saknar allmänintresse* trots att det finns ett stort antal fallbeskrivningar på olika hierarkiska nivåer och att problemet i förlängningen riskerar att påverka myndighetens effektivitet och tillit.
- **Systematiska brister i offentlighetsprincipen:** Visselblåsarfunktionen avfärdar brister i att följa grundlagen gällande utlämnande av allmänna handlingar med att problemet *saknar allmänintresse*.
- **Bristande saklighet och undanhållande av information.** Att Polismyndigheten lämnar missvisande information i olika sammanhang och att utvärderingar justeras för att passa polisedningens officiella bild bedöms av visselblåsarfunktionen *inte ha något allmänintresse*, trots att de hindrar allmänhet och politiker att fatta beslut baserade på korrekta underlag. Ett exempel är redovisningen av antalet områdespoliser där poliser som inte arbetar i denna funktion redovisas som områdespoliser i den nationella statistiken. Ett annat exempel är att visselblåsarfunktionen i en utvärdering av en säkerhetszon inte ansåg att det var av allmänintresse att ett kapitel som behandlade frågan om polisen använt sina resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt hade tagits bort. Det bedömdes heller inte ha något allmänintresse att all information som gällde kontrollerna uppdelad på etnicitet, ströks i utvärderingen, trots att det i rekommendationerna gällande arbetet i säkerhetszonen hänvisades till en studie av Brottsförebyggande rådet där det betonades att det är betydelsefullt att polisen följer upp just detta. Visselblåsarfunktionens motivering till att det inte har något allmänintresse att betydelsefull information tas bort var att chefer för den verksamhet som utvärderas **ska** ha stor påverkan på innehållet i utvärderingar och uppföljningar.

Det kanske mest allvarliga som berörs i denna anmälan är att Polismyndigheten tycks ha utvecklat en intern kultur där det inte ses som angeläget att följa gällande regelverk och lagstiftning. Ett sådant förhållningssätt är mycket olyckligt med tanke den utbredda tystnadskulturen, en bristfälligt fungerande visselblåsarfunktion och polisens större befogenheter. Genom att Polismyndigheten systematiskt åsidosätter grundlagsfästa principer, som visselblåsarfunktionen menar inte har något allmänintresse, riskerar inte bara polisens roll som lagens väktare att undergrävas, utan det är även problematiskt ur en demokratiaspekt.

Det framgår vidare att visselblåsarfunktionen uppvisar en bristande transparens, vilket med tanke på funktionens syfte är problematiskt. För det första gäller det sättet som visselblåsarfunktionen maskar allmänna handlingar. I 20 av 102 anmälningar som begärdes ut till denna studie var maskningen så total att det överhuvudtaget inte gick att utläsa vilka missförhållanden det handlade om. Eftersom det har funnits möjlighet att i flera ärenden jämföra visselblåsarfunktionens maskningar med den maskning som Avdelningen för särskilda utredning (SU) har gjort i samma ärenden går det att konstatera att visselblåsarfunktionens

maskningar var mer omfattande och med tanke på vilken information som maskats bort snarare framstår syftet till att skydda myndighetens renommé genom att dölja ofördelaktig information än att skydda anmälarnas personliga integritet.

För det andra får anmälare ofta bara korta besked när deras ärenden avslutas utan åtgärd. Det anges att ärendet saknar "*allmänintresse*" utan någon närmare motivering eller förklaring till varför, trots det krav på återkoppling som finns enligt lagen. Det händer även att visselblåsarfunktionen kommunicerar på ett vilseledande sätt gällande vad som händer med en anmälan. Ett exempel på detta rör en anmälan om bristande polisnärvaro på landsbygden. Funktionen avskrev ärendet och påstod i återkopplingen till anmälaren att informationen "*i viss mån*" användes i ett annat ärende. Visselblåsarfunktionen svarade därefter på ett undvikande sätt när kontrollfrågor ställdes om vilket information som hade förts vidare. Först efter ett telefonsamtal framgick att information från anmälan inte hade förts över till något annat ärende.

För det tredje är visselblåsarfunktionens sammanställningar över innehållet i visselblåsaransmälningarna missvisande. Det har att göra med att endast ett problem per anmälan redovisas i visselblåsarfunktionens officiella redovisningar samt att de kategorier som används är vaga och intetsägande. Till exempel används kategorierna "*intressekonflikt*" och "*beteendeproblem*". Det gör att förekomsten av exempelvis "*nepotism*" och "*tystnadskultur*" och andra återkommande problem som framkommer i anmälningarna inte synliggörs i de officiella redovisningarna. Vidare pekar upprättade dokument och intern mejlkonversation på att det inom Polismyndigheten fäst liten vikt vid visselblåsarfunktionen som aktör, vilket försvårar deras arbete och gör att utfallet av anmälningarna och åiterrapporteringen brister.

Informationen i den här visselblåsaransmälan kommer ligga till grund för vetenskapliga texter, men sådana texter har ofta en begränsad spridning. Som polis, men också som medborgare, har jag ett stort intresse av en välfungerande och effektiv Polismyndighet. I min roll som forskare har jag återkommande analyserat olika delar av verksamheten och hoppats att mina resultat ska komma till nytta. Samtidigt har min forskning visat att intresset för systematiska kartläggningar av verksamheten som visar på förbättringsområden sällan leder till åtgärder. Precis som med medarbetare som förgäves försöker slå larm internt om brister i verksamheten ofta ser sin enda möjlighet att vända sig till media för att få en extern uppmärksamhet, kan forskare som publicerar kritiska resultat tvingas försöka väcka medial eller politisk opinion för att forskningsresultaten ska bidra till att utveckla polisen.

Det är olyckligt. En väl fungerande organisation tar tillvara information som leder till förbättringar. Visselblåsarfunktionen ger en möjlighet att nå fram med obekvämlig information om den omhändertas på ett bra sätt. Det är därför angeläget att även visselblåsarfunktionen granskas. Anledning till att denna visselblåsaransmälan upprättas är dels för att Polismyndigheten inte ska kunna hävda att de inte har kännedom om de problem som tas upp i texten. Dels för att Polismyndigheten måste ta del av och hantera innehållet i en

visselblåsaransökan till skillnad från en forskningsrapport. En fördel med en visselblåsaransökan är också att den kan nå en större läsekrets genom att den kan vara lättare att tillgodogöra sig jämfört med en forskningsrapport.

Sannolikheten att en nödvändig förändring kommer att initieras inifrån Polismyndigheten, är visserligen liten, men det är ändå viktigt att göra en grundlig genomgång för att visa att en del av de hinder som har identifierats är enkla att åtgärda. För att minska risken för att påtalade problem ska missas när visselblåsarfunktionen bedömer vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av denna ansökan görs i slutet av denna skrift en sammanställning av de identifierade och beskrivna problem som innefattas i denna ansökan.

Innehåll

Inledning och sammanfattning	2
Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.....	9
Polismyndighetens visselblåsarfunktion och hantering av inkomna rapporter	11
Allmänintresse	14
Analys av visselblåsar-anmälningar som inkom år 2024	16
Visselblåsarfunktionen har en bristfällig transparens.....	16
Att åtgärda problem med polisens tystnadskultur bedöms inte ha ett allmänintresse.....	24
Interna larm om anställdas olämpliga attityder och dåligt agerande mot medborgare bedöms inte ha ett allmänintresse	24
Larm om vänskapskorruption där vissa personer gynnas otillbörligt i sin karriärutveckling bedöms sakna allmänintresse.....	25
En fördjupad analys av hanteringen av fyra visselblåsar-anmälningar	27
Hantering av anmälan om otillbörligt gynnande vid tjänstetillsättningar och repressalier mot medarbetare (A199.867/2024)	27
Bakgrund	27
Innehåll	27
Processen.....	30
Hantering av anmälan om missvisande återrapportering om lokal närvaro och det brottsförebyggande arbetet (A609.075/2024)	33
Bakgrund	33
Innehåll	33
Processen.....	34
Hantering av anmälan om säkerhetszoner (A765.445/2024).....	36
Bakgrund	36
Innehållet i anmälan	37
Processen.....	37
Hantering av anmälan om felaktigt utfärdade lagakraftvunna domar (A172.333/2025)	38
Bakgrund	38
Innehållet i anmälan	39
Processen.....	40

Slutsatser och reflektioner	45
Visselblåsarfunktionen behöver fånga upp frekventa och systematiska missförhållanden.....	45
Visselblåsarfunktionen behöver se över sin tolkning av begreppet allmänintresse och sprida denna	45
Polismyndighetens visselblåsarfunktion utgör en grindvakt åt den högsta chefsnivån	46
Anställda har skäl att känna oro om de agerar som visselblåsare.....	46
Brister i sättet att följa offentlighetsprincipen.....	48
Brister i att följa likhetsprincipen, objektivitetsprincipen och kravet att myndigheter ska vara sakliga.....	49
Brister i utvärdering, uppföljning och redovisning av polisens verksamhet	51
Otillbörligt gynnande och repressalier	52
Tystnadskultur och bristande oberoende	55
Avsteg från lag och grundläggande principer.....	61
EU:s visselblåsar direktiv (EU) 2019/1937 och Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.....	61
Regeringsformen (RF)	61
Tryckfrihetsförordningen (TF)	62
Förvaltningslagen (2017:900).....	62
Andra lagar och regler	62
De problem som innefattas i denna anmälan	64
Bilaga 1 – Felaktigt utfärdade ordningsförelägganden.....	65

Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

Enligt Lag (2021:890) är en organisation som har 50 eller fler anställda skyldig att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning av inrapporterade missförhållanden. Organisationen ska utse oberoende och självständiga personer eller enheter som ska vara behöriga att:

1. ta emot rapporter och ha kontakt med rapporterade personer,
2. följa upp det som rapporteras, och
3. lämna återkoppling om uppföljningen till rapporterade personer.

Visselblåsarlagen ger skydd för personer som rapporterar missförhållanden i ett arbetsrelaterat sammanhang som har **allmänintresse**. Av proposition (2020/21:193) framgår att flera remissinstanser anger att **rekvisitet allmänintresse kan ge upphov till svåra bedömningar**. Polismyndigheten var en av de instanser som förde fram dessa synpunkter, liksom Justitieombudsmannen (JO). JO framhöll att oklarheter i vad som innefattas i begreppet allmänintresse kan leda till osäkerhet ifråga om när skyddet gäller, vilket riskerar att få enskilda att avstå från att rapportera om missförhållanden. Civil Rights Defenders framförde att det borde göras ett tillägg i lagen som innebär att den som har rimliga skäl att tro att informationen är av allmänintresse ska omfattas av lagens skydd och att ett sådant tillägg skulle ligga i linje med Europarådets rekommendationer om skydd för visselblåsare. Regeringen hade en viss förståelse för remissinstansernas farhågor, men påpekade **att det ska finnas information och stödåtgärder i form av information och rådgivning som kan underlätta bedömningar av om rekvisitet är uppfyllt**. (Prop 2020/21:193)

I propositionen redovisas att anmälningar som enbart rör den rapporterade personens egna arbets- eller anställningsförhållande i regel inte är av allmänintresse, annat om det inte rör sig om sådant som är helt oacceptabelt utifrån ett bredare samhällsperspektiv (t.ex. att en ung människa utnyttjas otillbörligt). Även om arbets- eller anställningsförhållande rör mer än den rapporterade personen bör det enligt regeringen krävas att missförhållandet angår en krets av personer som kan betecknas som allmänhet. (Prop 2020/21:193).

Bedömningen av om det finns ett allmänintresse bör enligt propositionen vara framåtsyftande och röra sig om ett förhållande där allmänheten har ett intresse av att det avhjälps eller av att kunna vidta åtgärder för att skydda sig. Ju mer frekventa och systematiska missförhållandena är, desto större är samhällsintresset av att missförhållandena avhjälps eller avbryts. Det anges vidare i propositionen att överträdelse av lagar och andra föreskrifter i regel är av allmänintresse. Vidare anser regeringen att hur en verksamhet finansieras bör kunna tillmätas betydelse i bedömningen av om det finns ett allmänintresse av att uppgifter om ett missförhållande kommer fram. Regeringen påpekar att allmänheten generellt sett anses ha ett

större intresse av att allmänna medel används ansvarsfullt än att privata medel gör det (Prop 2020/21:193).

Arbetsmiljöverket är tillsynsmyndigheten för att organisationer efterlever visseblåsarlagen⁴ och kan ställa krav på förändringar som är förenat med vite⁵.

⁴ Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

⁵ Se t.ex. Arbetsmiljöverket 2024/062902.

Polismyndighetens visselblåsarfunktion och hantering av inkomna rapporter

Polismyndighetens visselblåsarfunktion inrättades den 17 juli år 2022 och placerades på tillsynsenheten, som tillhör rikspolischefens kansli. Personal som arbetar på visselblåsarfunktionen lyder direkt under chefen för tillsynsenheten vars chef har varit polismästare och haft strategiska chefspositioner inom Polismyndigheten i två decennier (sedan år 2006). Chefen för rikspolischefens kansli är den som sätter lönen och genomför utvecklingssamtal med chefen för tillsynsenheten. Fem personer på tillsynsenheten är behöriga att hantera arbetsuppgifter kopplade till visselblåsarärenden. Av dessa är en samordnare som enkom arbetar med denna typ av ärenden medan övriga även har andra arbetsuppgifter. Samtliga har rekryterats genom så kallade arbetsledningsbeslut⁶.

När en anmälan kommer in kontrollerar visselblåsarfunktionen om anmälaren är behörig enligt visselblåsarlagen och gör därefter en bedömning av om det finns ett allmänintresse att de rapporterade missförhållandena kommer fram. Visselblåsarfunktionen utreder inte de upplevda missförhållandena men bedömer uppgifternas riktighet genom att vid behov inhämta ytterligare dokumentation eller hålla samtal med rapportören och andra personer. Om visselblåsarfunktionen finner att förutsättningarna enligt visselblåsarlagen är uppfyllda överlämnas en begäran om åtgärd till chef på lägst nivå fyra⁷ som därefter ansvarar för att: i) undersöka saken vidare, ii) vidta relevanta åtgärder och iii) hålla funktionen underrättad om vad som sker i ärendet.

Personuppgifter på den som lämnat en visselblåsaransmälan hålls inom visselblåsarfunktionen, men när ansvaret lämnas över till någon annan i myndigheten för att vidta åtgärder gällande de inrapporterade missförhållandena kan personuppgifterna komma att föras vidare till denna. Likaså redovisas personuppgifter på den som lämnat informationen om den leder till ett rättsligt förfarande – det vill säga att en anmälan upprättas.

Under år 2024 inkom 102 rapporter till Polismyndighetens visselblåsarfunktion⁸. 78 av dessa bedömdes enligt visselblåsarfunktionens verksamhetsrapport inte ha ett allmänintresse, medan 24 anges haft ett allmänintresse varav drygt hälften skickades till avdelningen för

⁶ Ett beslut som arbetsgivaren fattar med stöd av sin arbetsledningsrätt, vilket ger arbetsgivaren rätt att ensidigt styra, fördela och leda arbetet efter sina egna önskemål. De regler som finns vid rekrytering, där förtjänst och skicklighet ska vara styrande för ett beslut gäller inte vid arbetsledningsbeslut.

⁷ Det finns sex organisatoriska nivåer inom polisen, vilket innebär att det finns fem chefsnivåer. Rikspolischefen är på **nivå 6**. Avdelningschefer och regionpolischefer är **nivå 5**. Polisområdeschefer är **nivå 4** (kan även vara sektion och chef för grupp beroende på hur många medarbetare personen har under sig). Lokalpolisområdeschefer är på **nivå 3** (kan även vara gruppchef, se ovan). På **nivå 2** finns enbart chefer för grupper. (Arbetsordningen 2 kap 27 §).

⁸ Hitintills under år 2025 har det inkommit 84 rapporter. Vid samma tidpunkt år 2024 hade det inkommit 97 rapporter (17 december, 2025). År 2023 - året efter att visselblåsarfunktionen hade inrättats inkom 63 rapporter till funktionen. Under stora delar av år 2023 angavs på polisens hemsida felaktigt att det bara var allvarliga missförhållanden som lagen skyddade. Efter påpekande från Institutet för polisforskning togs ordet "allvarliga" bort.

särskilda utredningar (SU) att hantera. För resten av dessa ärenden begärde visselblåsarfunktionen att åtgärder skulle vidtas av verksamhetschefer i myndigheten. Sex av dem skickades till chefsnivå 4 och fyra till chefsnivå 5⁹. Nedanstående diagram är hämtat från Visselblåsarfunktionens verksamhetsrapport för år 2024.

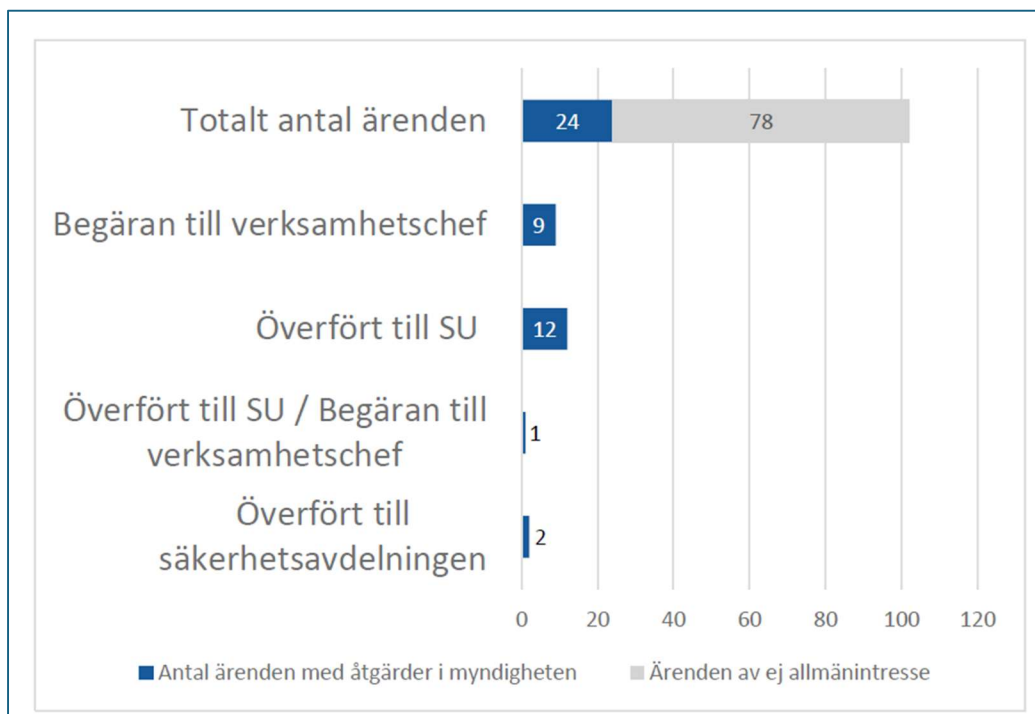


Diagram 1: Sammanställning av bedömning och hanteringen av inkomna ärenden till Polismyndighetens visselblåsarfunktion år 2024 (Polismyndigheten, Visselblåsarfunktionens verksamhetsrapport för år 2024, s. 8).

15 av de 24 ärenden som bedömdes ha allmänintresse innehöll information där ansvaret låg på annan avdelning att fatta beslut. Två ärenden vidarebefordrades till säkerhetsavdelningen och övriga 13 överlämnades till avdelningen för särskilda utredningar (SU), där det för 10 av dem skrevs en brottsanmälan innan de överfördes till SU, medan resterande tre vidarebefordrades till SU/UND¹⁰. **Ingen av brottsanmälningarna ledde till att någon polisanställd dömdes för brott.** Endast i ett ärende inleddes en förundersökning, vilken dock lades ned med motiveringen att det inte bedömdes finnas anledning att fullfölja den. Två av anmälningarna resulterade i att Polismyndighetens grupper för skiljande- och disciplinärenden (GSD) inledde arbetsrättsliga utredningar. I ett av ärendena beslutade PAN om en varning och i det andra ärendet drogs slutsatsen att det inte fanns något disciplinärt överskott att pröva eftersom agerandet bedömdes korrekt. Ärendet avslutades.

⁹ Se tidigare fotnot ovan rörande olika chefsnivåer.

¹⁰ Avdelningen för särskilda utredningar/underrättelseenhet.

I de tio ärenden där visselblåsarfunktionen begärde att åtgärder skulle vidtas av verksamhetschefer i myndigheten har åtgärderna enligt visselblåsarfunktionens verksamhetsrapport bestått av:

- särskilda samtal som genomförts i de fall en enskild befattningshavare pekats ut
- en uppmaning att gå en etikkurs.
- informationsspridning på olika ledningsnivåer,
- medvetandegörande samtal för chefer och medarbetare,
- åtgärder kring chefs ledarskap och grupputvecklingsinsatser.

Eftersom omfattningen på åtgärderna i de olika kategorierna inte preciserades i verksamhetsrapporten ställdes en fråga till visselblåsarfunktionen i hur många fall det exempelvis förekommit åtgärder kring chefs ledarskap och vad det var för typ av åtgärder som har vidtagits. Visselblåsarfunktionen svarade att den inte samlar den typen av statistik. En begäran gjordes att få tal del av återrapporteringen i de tio ärenden där visselblåsarfunktionen begärt att åtgärder skulle vidtas av verksamhetschefer, varvid visselblåsarfunktionen gjorde en sammanställning av de inrapporterade åtgärderna i respektive ärende (se tabell 1).

Tabell 1: Vad de 102 visselblåsaranmälningar som inkom år 2024 resulterade i för åtgärder i verksamheten (kategorisering gjord av visselblåsarfunktionen)

Antal	Beskrivning av åtgärd
4	Handlingsplan, uppföljning av organisatorisk- och social skyddsron, temadagar ledarskap chefer och särskilda samtal med utpekad chef
2	Plan för individuell chefscoachning, medvetandegörande samtal, arbetsmiljökartläggning via företagshälsovård och uppdelning av verksamheten
2	Ny teknisk funktion införd
1	Förmågehöjande aktiviteter
1	Regional ledningsgrupp uppmanade lokala ledningsgrupper att diskutera frågan, frågan tas upp på utvecklingssamtal och uppmaning att genomgå utbildning i ping-pong
10	

Allmänintresse

Det gjordes inget tillägg i lagen om att den som har rimliga skäl att tro att informationen är av allmänintresse ska omfattas av lagens skydd. Det räcker således inte med att den som har lämnat informationen själv drar slutsatsen att det utifrån förarbetena till lagen (se Prop. 2020/21:193, s. 40-43) är sannolikt att informationen är av allmänintresse. Huruvida den som lämnat informationen kommer åtnjuta skydd enligt lagen avgörs istället av respektive organisations visselblåsarfunktion. Eftersom **färre än en tiondel¹¹ av de anmälningar som inkom som Polismyndighetens visselblåsarfunktion under år 2024 bedömdes ha ett allmänintresse omfattas över 90 procent av anmälarna inte av lagens skydd. Vad är det som gör att så många av anmälningarna inte bedömdes ha allmänintresse?** Beror det på att rapportörerna har en bristande kunskap om innebörden av begreppet – eller beror det på att Polismyndighetens visselblåsarfunktion har en snäv definition av begreppet allmänintresse – eller kan det vara en kombination av dessa två orsaker? Eller beror det på något annat?

En fråga ställdes till Polismyndighetens visselblåsarfunktion om funktionen har någon definition rörande kriterierna för om ett ärende ska bedömas ha allmänintresse. Visselblåsarfunktionen svarade att den inte har någon egen definition utan utgår från förarbetena i lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden och att det görs en bedömning i varje enskilt fall (hänvisning skedde till prop. 2020/21:193, s. 39 ff.).

Propositionen är på nästan 400 sidor och sidhänvisning s. 39 och framåt var lite oprecis. Därför ställdes en kompletterande fråga om det fanns någon framtagna tolkning av vad som innefattas i begreppet, där skälet till frågan förklarades med att det är *”många som hör av sig till mig och frågar om råd”*. I svaret från visselblåsarfunktionen framgick att det inte fanns någon tolkning som kan underlätta för medarbetarna att förstå Polismyndighetens bedömning av vad som ingår i begreppet allmänintresse. Funktionen svarade att den som har frågor om visselblåsarfunktionens verksamhet alltid är välkommen att ta kontakt med dem via exempelvis telefon och brev. Som svar på min fråga hänvisades även till den information som finns på polisens intranät (Intrapolis). Där står det att:

”Visselblåsarfunktionen hjälper den som själv utsätts för eller har upptäckt missförhållanden av allmänintresse. Det kan till exempel handla om olika typer av kränkningar, diskriminering, trakasserier, korrruption eller repressalier. Funktionen ska inte användas för att rapportera mindre förseelser, allmänt missnöje eller klagomål.”

Någon närmare beskrivning av innebörden av begreppet allmänintresse finns inte på Intrapolis. Som tidigare påpekats anges det i Lag (2021:890) att det ska finnas information och stödåtgärder som kan underlätta bedömningar för om rekvisitet är uppfyllt. Att bara en tiondel

¹¹ Se nedan.

av de inrapporterade visselblåsarankmälningar inte bedömdes leva upp till ett allmänintresse indikerar att anmälarna har varit okunniga om vad som krävs för att de problem de rapporterar om ska nå upp till Polismyndighetens bedömningskriterier gällande allmänintresse.

För att svara på frågan om skälet till att så många anmälningar inte bedömdes ha allmänintresse krävs en analys av visselblåsarfunktionens bedömningar genom att studera hur de hanterat inkomna visselblåsarankmälningar. Nedan görs en sådan analys, där också andra iakttagelser som gjorts under analysen redovisas.

Analys av visseblåsaränmälningar som inkom år 2024

Visselblåsarfunktionen har en bristfällig transparens

I visseblåsarfunktionen verksamhetsrapport presenteras en sammanställning av ärenden fördelat på tio kategorier. När en visseblåsaränmälan innehåller olika typer av upplevda missförhållanden, redovisas enbart det mest eller ett av de mest framträdande missförhållanden i sammanställningen. Därför behövs en detaljgranskning av innehållet i samtliga visseblåsaränmälningar under år 2024.

Det visade sig att innehållet i de 102 anmälningarna till stora delar var maskade när de lämnades ut. För 20 av anmälningarna gick det överhuvudtaget inte att få en indikation på vad de innehöll för problem. Hela anmälan var maskad eller så var det bara någon enstaka mening, eller ord i anmälan som inte var maskad. Även beslutet och åtgärdsbeskrivningarna var maskade. Eftersom tre av de anmälningar som ingick i materialet hade gjorts av mig var det möjligt att se vad som maskats i just dessa tre ärenden. Det gick även att få kunskap om vilken text som maskats i ärenden som hanterades av Avdelningen för särskilda utredningar (SU) eftersom dessa inte alltid maskade samma text som visseblåsarfunktionen.

Tabell 2: Fyra exempel på vilken text visseblåsarfunktionen maskat i anmälningar (*fetstil* det som maskats av visseblåsarfunktionen).

Exempel på text som visseblåsarfunktionen maskat (i fetstil)
Du har gett in en rapport till Polismyndighetens visseblåsarfunktion /.../ om hur Polismyndigheten lämnar missvisande och felaktiga beslutsunderlag till politiska beslutsfattare
Tjänstgörande polispersonal "jagar" pinnar då det finns ett uppsatt mål för antal inre utlänningskontroller som skall göras. /.../ Polispersonal ställer sig på parkeringsplats i samband med att ankommande/avgående flyg från och till (därefter maskning av text även av SU). Där stoppar de alla bilar och utför inte ¹² utlänningskontroller på alla personer de träffar på oavsett om personerna har passerat gräns eller ska passera gräns . Den selektiva kontrollen är obefintlig, bästa utfall för polisen på plats är om det kommer en bil med en familj på 5 personer då de kan utföra 5 inre utlänningskontroller och på så sätt få 5 "pinnar".
Det har kommit till min kännedom, från en medarbetare som arbetar vid Tillståndsenheten i (därefter även maskning av text av SU) att man har tävling om hur många vapentillstånd som kan utfärdas mellan de olika grupperna inom Regionen . Informationen gav att gruppen i (maskat ¹³) hade utfärdat många fler tillstånd och då "vunnit" dock hade dessa tillstånd utfärdats utan att man gjort den registerkontroll som skall föregå ett tillstånd .
Eftersom jag tror att det inte kommer att hända något eftersom medarbetaren är bästa kompis till chefen och umgås privat väldigt tätt /.../ En förvarstagen (därefter maskat även i anmälan från SU) satt i arresten (maskat). Medarbetaren jobbade för dagen (maskat) och

¹² Stavfel i anmälan gör att det är svårt i den maskade versionen att förstå att ordet "inte" menas inte utan inre.

¹³ När det står (maskat) är det även maskat i texten i handlingarna från Särskilda utredningar så det går inte att veta vad som står där.

fick ett samtal (maskat) I samtalet fick hon veta att den förvarstagne skulle friges. Då ett beslut måste skickas begär (maskat) en mejladress för att skicka det. Istället för att uppge funktionsmejl till stationsbefälet eller till receptionen uppger hon sin egen polismejl. Vid skiftbyte görs ingen överlämning att ett beslut ska komma och att kvinna ska friges. Medarbetaren går hem. På morgonen dagen efter har (maskat) fått reda på att (maskat) skulle ha frigetts dagen innan och kommer in till polisen. Då uppdagas det att medarbetaren gick hem vid 15 tiden och kontrollerade inte sin mejl utan gör det först dagen efter när hon börjar kl 8. Då ser hon att beslutet av frigivandet finns i hennes mejl. Chefens kommentar var "ja det var ju kanske inte så bra". Medarbetaren gör fortfarande pass i arresten.

Trots att visseblåsarfunktionen har maskat allt i ett flertal inkomna anmälningar, så har det ändå gått att dra slutsatser om innehållet i flera av dessa anmälningar genom det material som lämnats ut av Särskilda utredningar (SU). Genom att jämföra materialet går det också att dra slutsatser om vilka kriterier visseblåsarfunktionen tillämpar vid maskning.

Tabell 3: *Två exempel på ärenden där visseblåsarfunktionen maskade bort all text i anmälningar jämfört med det som motsvarande handlingar som lämnades ut från SU (SU maskade också viss text)*

Anmälningar vars innehåll visseblåsarfunktionen valde att maska helt och hållet

Förundersökningsledning, brister i initiala åtgärder, exempel på ärenden: **1.** (maskat¹⁴) så var en patrull (maskat) och i ena patrullen fanns en aspirant och en instruktör. Där gjorde man en husrannsakan för att (maskat). Av vad jag förstår från förundersökningsledaren (maskat) så har patrullerna inte tänkt tanken på att ringa jful och någon fara i dröjsmål var det inte. **2.** /**/ Fel person sattes upp som misstänkt av PKC (längre maskning). Där kallade man in den som var uppsatt som skälig misstänkt, delgav brottet och hörde honom samt DNA topsade honom innan man upptäckte att något är fel. Det är många (maskat) som känner till detta men ingen anmälan gjorde till SU. /**/ **3.** Olaga hot eller grovt olaga hot med pistol Samtliga inblandade (maskat) om jag inte minns fel. Otroligt dålig avrapportering (maskat) uppsatta som misstänkta med det framgår inte någonstans hur dessa personer blivit utpekade. Det fanns från början 1 PM där man blandat olika "samtal" med flera (maskat) det framgick ingenstans vem som inlett (maskat). /**/ **4.** Här är ett ärende som är väldigt misskött (maskat). Till saken hör att i detta ärende så har patrullerna skrivit rena fabler i sina PM. /**/ **5.** Våld i nära relation där det av HRet framgår att det fanns anledning att anta att brott begåtts. En operatör hade ringt upp (maskat) och hållit förhör som ej är dokumenterat annat än i hr som info. (maskat) Hret avslutas med EJ BROTT efter att patrullerna träffat på (maskat) och ej tagit upp anmälan (maskat). Ingen har skrivit anmälan på patrullerna som var inblandade. **(2 ytterligare exempel än de som beskrivs ovan ingick i texten som erhöles från SU)**

Sammanställning exempel HR + Knr, FU. Ärenden att ifrågasätta polisens organisation, patrullers åtgärder/icke åtgärder m.m. **1.** Ambulans på suicidlarm, kontaktar RLC och vill ha

¹⁴ Hela texten är maskad av visseblåsarfunktionen. När det står (maskat) har del av text i handlingarna från Särskilda utredningar maskats.

hjälp av Polis. RLC nekar biträde /../ Ambulanspersonal tar sig inte in till (maskat). När räddningstjänst och polispatrull kom dit, hade (maskat) trp av ambulans till SUS. Avlider på natten. **2.** /.../ Grov misshandel /.../ Jful Ej kontaktad efter 5+5 förhör /.../ Mt får lämna adressen (maskat) måå lämnas kvar ensam hemma, patrull gör inga tvångsmedel mot MT, utförs ingen BPU, säkrar inte bostaden och bevisen. **3.** Misshandel, ologa hot, narkotikabrott, BRIN. Anmälningarna upprättade via PKC (maskat) överförd till (maskat). PKC behållit ärendet för utredningsåtgärder, ingen lottning till åkl, ingen föredragning för åkl. När ärendet överlämnas till (maskat) sker ingen muntlig överlämning. (Maskat) kontaktar RLC som får skicka ut patrull till adressen och säkerställa att måå är vid liv. **(25 ytterligare exempel än de som beskrivs ovan ingick i texten från SU som rörde visselblåsarärenden)**

SU förefaller ha maskat på det sätt som lagen avser, dvs skydda den personliga integriteten, men i övrigt inte maska annan information. Det skiljer sig från visselblåsarfunktionens maskning som ger intrycket av att även maska för att skydda Polismyndigheten från att ofördelaktig information som kan vara negativ för polisens renommé kommer ut.

Ett liknande intryck ger kategoriseringen av anmälningar som presenteras i visselblåsarfunktionens verksamhetsrapport. Kategorierna är till stora delar vaga och intetsägande. Vilka typer av konkreta problem inbegrips exempelvis i kategorin intressekonflikt eller i kategorin beteende-/samarbetsproblem?

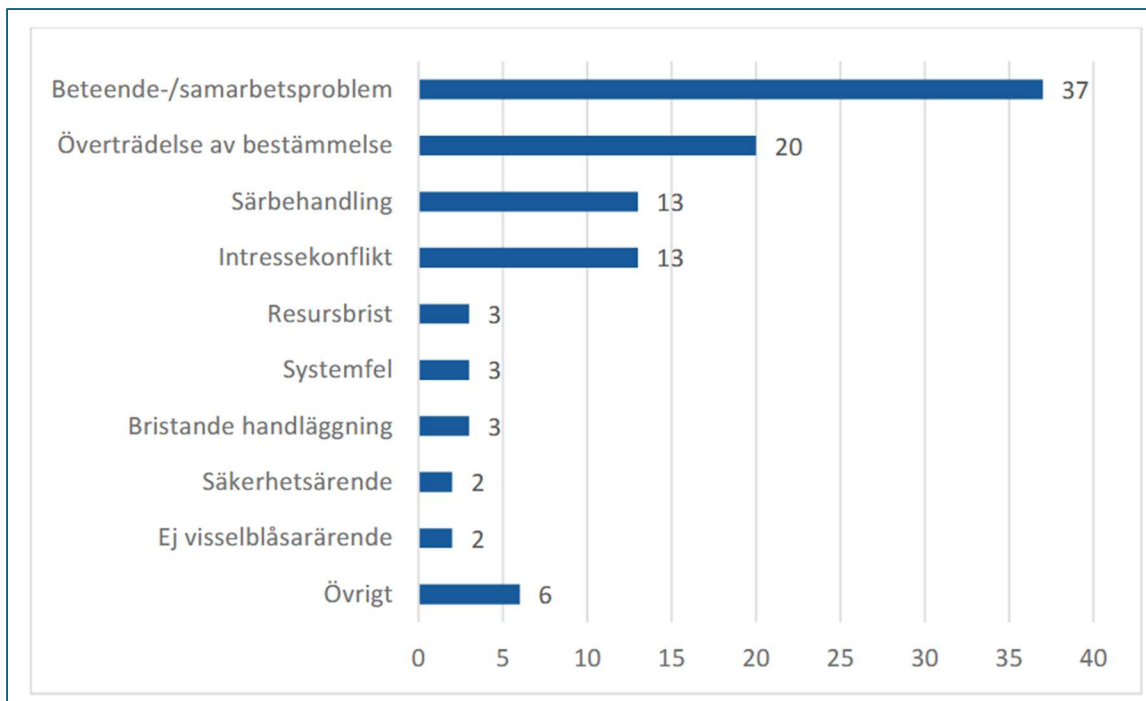


Diagram 2. Sammanställning som över ärendetyper som presenteras i visselblåsarfunktionens verksamhetsrapport för år 2024.

I nedanstående diagram görs en annan kategorisering av de problem som tas upp i visselblåsarärendena än den som görs i visselblåsarfunktionens verksamhetsrapport. Texterna i utlämnade visselblåsarärendena för år 2024 utgör underlag för diagrammet.

I kategori *otillbörligt gynnande av vissa anställda* innefattas olika former av vänskapskorruption och nepotism kopplat till att vissa personer anges ha gynnats på ett otillbörligt sätt i sin karriärutveckling. Det kan handla om att betydelsen av förtjänst och skicklighet har åsidosatts vid rekryteringsprocesser eller att likhetsprincipen och objektivitetsprincipen inte uppges ha följts vid arbetsledarbeslut i syfte att gynna/missgynna vissa sökande. Inom denna kategori hamnar också andra typer av förmåner. Om information i visselblåsaranklagelserna inte vore maskad i så hög utsträckning hade det gått att dela upp denna kategori i underkategorier och få en mer precis träffsäkerhet.

Med kategorin *tystnadskultur* omfattas anmälningar där tystnadskulturen uttryckligen framhålls som ett problem, men även anmälningar där den indirekt kommer till uttryck genom att anmälaren framför att det finns en rädsla för att utsättas för repressalier med anledning av framförd kritik.

I kategorin *olämpliga attityder och dåligt agerande mot medborgarna* avses förhållningssätt och beteenden som medborgaren blir lidande av eller riskerar att bli lidande av. Det kan till exempel handla om en polisanställd som uppvisar en negativ attityd mot människor med en viss bakgrund eller vissa åsikter eller en anställd som inte följer de regler och föreskrifter som finns i arbetet, vilket drabbar medborgarna.

I kategorin *tekniska fel* hamnar problem såsom felaktigt registrerade tider i samband med kameraövervakning och att ett IT-system som används för bland annat tidsredovisning inte har ett önskvärt behörighetssystem.

I kategorin *arbetsmiljöproblem* hamnar anmälningar där en anställd uttrycker att han eller hon blir utsatt för mobbing eller då det anges vara en generellt dålig arbetsmiljö på en enhet. Det kan handla om stress eller att anställda på annat sätt far illa av det ledarskap som tillämpas. I den här kategorin finns ett flertal anmälningar där det är tydligt att de inte når upp till visselblåsarlagens krav på allmänintresse. Det kan ändå finnas ett behov för polisorganisationen att vidta åtgärder för att hantera de beskrivna problemen.

Kategorin *övriga* rör sig exempelvis om en visselblåsaranklagelse som beskriver problemet med att polispersonal inte har sin huvudbonad på sig utomhus och därmed riskerar att inte få det skydd som lagen ger om de blir angripna med våld. För huvuddelen av de anmälningar som redovisas i denna kategori är det tydligt att de inte når upp till visselblåsarlagens krav om allmänintresse.

Om det framkommer flera problem i en anmälan så redovisas respektive problem under olika kategorier i diagrammet nedan. Om det däremot framkommer flera problem inom samma kategori i en anmälan, till exempel konkretiseringar av flera individer eller grupper som uppvisar ett olämpligt beteende eller flera exempel på rekryteringar som gått till på ett felaktigt sätt så bokförs bara det som ett problem – inte ett problem per exempel. Det betyder att kategorin *otillbörligt gynnande av vissa anställda* och kategorin *olämpliga attityder och dåligt agerande* är ett mer omfattande problem i antal exempel än som framgår av nedanstående

redovisning. Det bör också noteras att antal redovisade problem i diagrammet skulle vara mer omfattande om de utlämnade visselblåsaranmälningarna inte var så maskade.

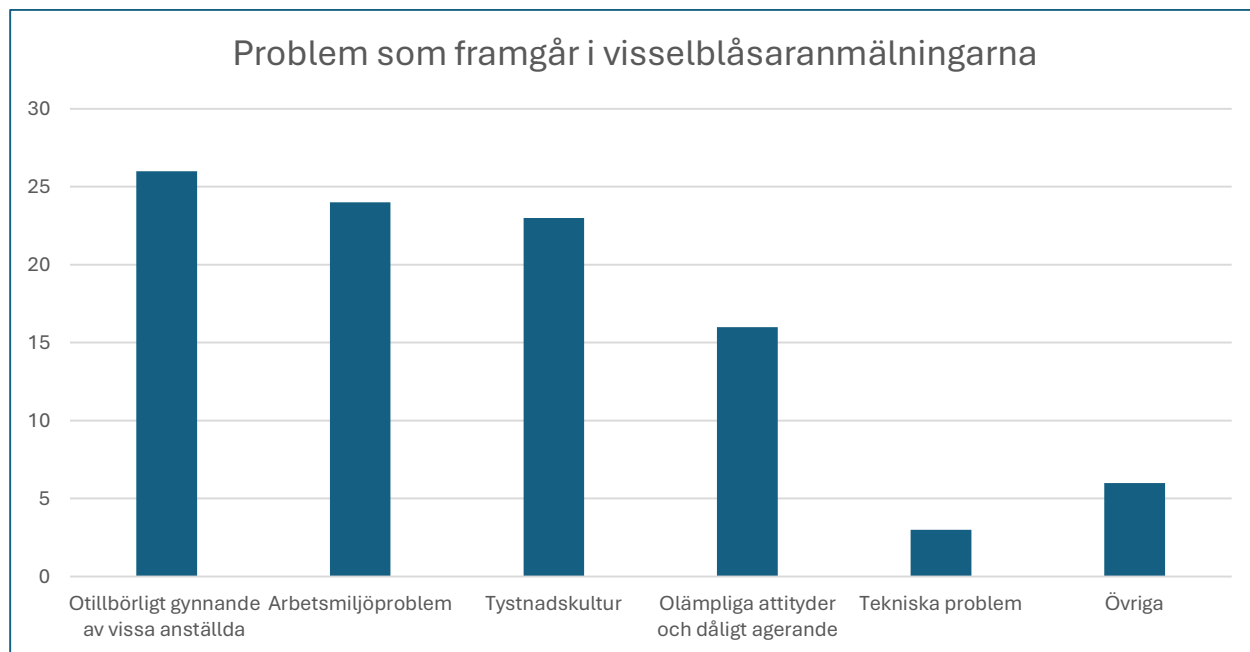


Diagram 3: Beskrivna problem som det gått att utläsa av visselblåsaranmälningarna.

I visselblåsarfunktionens verksamhetsrapport redovisas hur många ärenden som bedömts ha allmänintresse. Alla ärenden som resulterat i en anmälan till Särskilda utredningar redovisas dock i statistiken ha ett allmänintresse även om visselblåsarfunktionen beslutat att ärendet ska skrivas av på grund av att de menar att problemet saknar allmänintresse. **En genomgång av visselblåsaranmälningar och de beslut som tagits pekar på att visselblåsarfunktionen bedömde att 10 av 102 inkomna visselblåsaranmälningar hade ett allmänintresse, det vill säga färre än var tionde.** Av redovisningen i sin verksamhetsrapport (se diagram 1) ser det däremot ut att vara ungefär var fjärde.

När det gäller uppföljning av visselblåsarfunktionens beslut framgår också i verksamhetsrapporten att: " I alla visselblåsarärenden finns inte ett särskilt dokument t.ex. tjänsteanteckning eller PM med skrivelse/bedömning av respektive ärende"¹⁵. Det är därmed oklart hur vissa av visselblåsaranmälningarna bedöms. De som lämnat in anmälningar får utifrån det material som varit tillgängligt i normalfallet korta beskrivningar av skälet till att visselblåsarfunktionen avslutade anmälan. En vanligt förekommande fras är: "Uppgifterna i ärendet når inte upp till det allmänintresse som lagen avser", utan att denna bedömning på något sätt utvecklas. En så summarisk återkoppling är problematisk av flera skäl. Medarbetare som har tagit steget och vänt sig till visselblåsarfunktionen har ofta gjort det för att de tycker att ett problem är allvarligt och ofta trots en rädsla för att det kan resultera i repressalier. Många har också lagt ner omfattande tid på att formulera anmälan. Att som svar få ett kort meddelande om att anmälan saknar allmänintresse riskerar att leda till en känsla av att vara

¹⁵ A733.201/2025, sidan 2 (2025-12-02).

avfärdad, men också av att arbetsgivaren saknar intresse av att få information om vissa företeelser. I samband med att jag skrev denna text fick jag exempelvis följande mejl från en anställd:

"Jag har skrivit /.../ till Polismyndighetens visselblåsarfunktion.

Man skrev av ärendet med motiveringen att det inte finns något allmänintresse i frågan, jag menar att det gör det.

Det vore intressant med dina åsikter, skulle du kunna tänka dig läsa det jag skrivit?"¹⁶

Det här riskerar att påverka anställdas motivation att vända sig till visselblåsarfunktionen. Det förekommer även att visselblåsarfunktionen skriver av ett ärende där de inte anger att det saknas ett allmänintresse. Istället kan anmälaren känna sig nöjd med att informationen kommit till nytta med tanke på svaret från visselblåsarfunktionen. Visselblåsarfunktionen skickade exempelvis ut denna text i två olika ärenden:

Hej ■■■

Ledsen att mitt svar dröjt, anledningen är att vi jämfört med annan inkommen information, hört oss för på olika sätt om problematiken som du rapporterar om. Vi har valt att agera på ett annat ärende som i viss mån ansluter till det du skriver och vi har tagit med oss delar utifrån dina uppgifter. Vi avslutar ditt separata ärende nu men kommer det fram ytterligare graverande uppgifter finns det möjlighet att öppna upp igen.

Det ena visselblåsaransmälan som avslutades har rubriken: "***(maskat ord) attityder i polisens kontakt med medborgaren***"

I anmälan larmar en anställd om en "illavarslande attitydförändring" på dennes arbetsplats:

"som oroar mig djupt, så till den grad att jag har svårt att sova på nätterna för att jag provoceras och skäms över vad vår arbetsplats blivit och hur vi behandlar varandra och våra medborgare"¹⁷

I den andra anmälan larmar en anställd om att polisen inte har tillräckligt med poliser i yttre tjänst för att fullgöra sitt samhällsuppdrag och att landsbygd och mindre orter diskrimineras. Det påpekas i anmälan att i landsbygd och i mindre orter finns det inte poliser i tillräcklig närhet för att upptäcka och ingripa mot brott. Anmälaren pekar även på att samma typ av ärenden inte handläggs på ett likvärdigt sätt i storstad jämfört med landsbygd och mindre orter. Anmälaren redovisar att det är enkelt att få inblick och kunskap om problemet genom att studera händelserapporter, förundersökningar, anmälningar¹⁸. Anmälaren skriver att rikspolischefen är problemägare, men också chefer på andra hierarkiska nivåer. Det är utifrån det som påtalas i visselblåsaransmälan svårt att se att problembeskrivningen inte skulle ha ett

¹⁶ Mejl 8 december 2025.

¹⁷ A493.263/2024

¹⁸ A725.894/2024.

särskilda åtgärder bör fattas utifrån brister som lyfts fram i samband med Visselblåsarärendet.”

För att få ytterligare klarhet ställde jag frågan:

”I ärende 493.263-24 och ärende 725.894 anges att information delvis används i annat ärende /.../ Vad är det för information som delvis används?”²⁰

Visselblåsarfunktionen svarade:

”Det är information som anges i de ingivna rapporterna i respektive ärende.”

Jag ställde med anledning av detta svar²¹ en efterföljande fråga:

”Jag förstår ju att det är information från anmälningarna som förts vidare (vad annars skulle ha förts vidare?). Det jag undrar över är vilken information som delvis förts över till det andra ärendet, alternativt om den är sekretessbelagd, vilken information som inte förts över /.../ Det ena ärendet handlar om en dålig kultur på en enhet, medan det andra ärendet handlar om ett övergripande nationellt problem. Jag får inte riktigt ihop det. Med hopp om ett klagörande svar.”

Visselblåsarfunktionen gav ett svar på en och en halv A4-sida. I svaret upprepades min frågeställning, det förklarades att en visseblåsaransmälan kan beskriva olika problem och det gjordes hänvisningar till lagrum i sekretesslagen. Svaret på själva frågan omfattade en mening:

”Vilka specifika uppgifter som är aktuella i de enskilda fallen bedöms vara sekretessbelagda i enlighet med redan utlämnade handlingar och uppgifter.”

Vilken information som inte förts över redovisades inte. Jag ställde därför en kompletterande fråga:

”Fattade jag rätt att det som är maskat fördes vidare, men inte något annat?”

Visselblåsarfunktionen uppfattade att det var lättare att svara på min fråga per telefon. Två befattningshavare var med och svarade per telefon²². Samtalet fokuserade på det ärende som beskrev en generell problematik i landsbygd och små orter där huvuddelen av raderna i problembeskrivningen inte var maskade (20 av 27 rader var ej maskade).

Under samtalet förklarade visseblåsarfunktionen att ingen information hade förts över till det andra ärendet, varken maskad eller omaskad information. Det som var maskat hade använts internt av visseblåsarfunktionen. Informationen stärkte att det fanns anledning att driva

²⁰ A733.201/2025

²¹ Att notera är att denna typ av svar är något jag kommit i kontakt med vid upprepade tillfällen i samband med olika forskningsstudier. Det åskådliggörs exempelvis på sidan 54 ff i rapporten om hur polisen arbetar med hatbrott.

²² 17 december 2025.

vidare det andra ärendet. Det var enbart det som var maskat som hade koppling till det andra ärendet och anmälnans huvudfråga drevs inte vidare i något annat ärende.

Genom det sätt som visselblåsarfunktionen hanterade anmälan som rörde en generell problematiken i landsbygd och små orter behövde chefer på nationell nivå inte vidta några åtgärder. Ärendet lades ned och informationen fördes heller inte vidare till någon annan anmälan som chefer på lägre nivå behövde hantera. För anmälaren var det dock lätt att få en annan förhoppning och bild av effekten av sin anmälan utifrån visselblåsarfunktionens sätt att kommunicera.

Sammantaget präglas redovisningen av Polismyndighetens visselblåsarfunktion av en bristande transparens.

Att åtgärda problem med polisens tystnadskultur bedöms inte ha ett allmänintresse.

I flera sammanhang har det framgått att det finns en tystnadskultur inom Polismyndigheten²³. Dagen efter Svenska Dagbladets granskning av tystnadskulturen inom polisen där det framhölls att denna var en viktig orsak till polisens dåliga resultat arrangerade rikspolischefen en pressträff. Där framfördes att Polismyndigheten nu planerar att införa en visselblåsarfunktion²⁴. Tystnadskulturen förklarades vara ett hinder för att verksamheten utvecklas på det sätt som är önskvärt. Frågans allmänintresse kan illustreras av att den har lyfts fram i media upprepade gånger och att medarbetare som drabbats av den interna tystnadskulturen vid olika tillfällen har vänt sig till media för att få slå larm om interna problem som i förlängningen drabbar medborgarna

I ett flertal visselblåsanmälningar under år 2024 beskrivs Polismyndighetens tystnadskultur som ett problem. Utifrån hur dessa anmälningar har hanterats **går det att konstatera att visselblåsarfunktionen anser att problemet med tystnadskulturen i polisen saknar allmänintresse.**

Interna larm om anställdas olämpliga attityder och dåligt agerande mot medborgare bedöms inte ha ett allmänintresse

I media framgår att personer utanför Polismyndigheten återkommande gånger har kritiserat polisanställdas olämpliga attityder och att polisanställda har agerat dåligt mot medborgare. Ibland kan kritiken avfärdas med att kritikerna inte känner till de regler som finns, bara har inblick i en kortare sekvens av ett ingripande eller saknar kunskap om de ingångsvärden som

²³ Se tex. <https://www.svd.se/a/Qmo4Rx/polisen-om-rasprofilering-maste-bli-battare>; <https://polistidningen.se/2023/10/tystnadskultur/>. Problemet kommer att beskrivas mer utförligt längre fram i denna visselblåsanmälan.

²⁴ <https://www.svd.se/a/dnArAw/thornberg-finns-en-tystnadskultur-inom-polisen>

en patrull hade²⁵. De tillfällen där anställda reagerar på kollegors olämpliga attityder och dåligt agerande mot medborgare kan föregås av svåra avvägningar där lojaliteten mot uppdraget ställs mot behovet av kollegial sammanhållning. Det är sällan ett lätt beslut att slå larm.

Visselblåsarfunktionen kan därmed upplevas som ett tryggt forum där frågan kan lyftas, vilket har gjorts i ett flertal visselblåsaranmälningar under år 2024. I en anmälan beskrevs till exempel hur ett turlag lever sitt eget liv utanför myndigheten, att de ofta bryter mot lagen och uppträder som om de står över den. Det exemplifieras bland annat med hur en befattningshavare ofta tar husrannsakningsbeslut som saknar grund och i efterhand försöker dölja sådana beslut genom att ringa och påverka åklagaren. Visselblåsarfunktionen bedömde att detta saknade allmänintresse. I en annan anmälan beskrivs en polis dåliga attityd där han bland annat benämner demonstranter som "smuts". Inte heller detta bedömdes ha ett allmänintresse. I en annan anmälan beskrevs hur en grupp äldre poliser på arbetspassen tävlar om vem som kan sitta kvar längst i polisbussen utan att behöva arbeta, det vill säga att behöva gå ur bussen. I anmälan framgår att hela gruppen kan lyckas sitta hela arbetspass utan att gå ut ur bussen och att man alltså tävlar om vem som jobbar minst. Anmälaren informerar om att yngre poliser som åkt med dessa poliser kan bekräfta denna bild. Visselblåsarfunktionens bedömning var att detta saknade allmänintresse.

Sammantaget går det utifrån de bedömningar som gjorts dra slutsatsen att **visselblåsarfunktionen inte anser att problem som rör dåliga attityder hos polisanställda och ett dåligt agerande mot medborgare är av allmänintresse.**

Larm om vänskapskorruption där vissa personer gynnas otillbörligt i sin karriärutveckling bedöms sakna allmänintresse.

Det mest frekvent nämnda problemet i visselblåsaranmälningarna under år 2024 handlade om nepotism och vänskapskorruption som innebär att vissa personer blev otillbörligt gynnade i sin karriärutveckling eller fick andra förmåner. Det framgår att anmälarna anser att detta har ett allmänintresse genom att det påverkar organisationens effektivitet och tilliten till Polismyndigheten. I vissa av anmälningar hänvisas till ett flertal fall för att visa att problemet är utbrett.

Utifrån beslut går det att dra slutsatsen att **visselblåsarfunktionens uppfattning är att nepotism och vänskapskorruption som innebär att vissa personer blir otillbörligt gynnade i sin karriärutveckling eller får andra förmåner inte har ett allmänintresse.** Visserligen framförs i bedömningen av en anmälan som beskriver att chefer rekryterat sina kompisar till en ledningsgrupp att: *"de påstådda missförhållandena möjligtvis skulle kunna vara av allmänintresse"* men anmälan skrevs ändå av med motiveringen att:

²⁵ Se Holgersson (2018) Sätta hårt mot hårt, kapitel 2. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1269617/FULLTEXT01.pdf>

”Oavsett hur det är med den saken står det dock klart att den rapporterade typen av förhållanden för närvarande är föremål för Internrevisionens granskning av Polismyndighetens bemanningsprocesser”²⁶

Internrevisionens granskning omfattade dock inte rekryteringsprocesser utan enbart frågan om arbetsledningsbeslut (kommer utvecklas senare i denna visseblåsaranmälan).

²⁶ A309.823/2024, sidan 1 (2024-05-21).

En fördjupad analys av hanteringen av fyra visseblåsar-anmälningar

Eftersom en så stor del av materialet är maskat går det inte att göra en heltäckande analys av hanteringen. Men eftersom jag själv lämnat in fyra anmälningar till visseblåsarfunktionen har jag tillgång till all text i dessa samt även insyn i all konversation som förkommit mellan mig som rapportör och visseblåsarfunktionen. Det innebär också att jag har en bakomliggande kunskap om de beskrivna problemen i respektive visseblåsaranmälan, vilket skapar goda förutsättningar för en fördjupad analys av visseblåsarfunktionens hantering av dessa ärenden.

Hantering av anmälan om otillbörligt gynnande vid tjänstetillsättningar och repressalier mot medarbetare (A199.867/2024)

Bakgrund

Anledningen till att denna anmälan upprättades var att jag hade fått kännedom om ett stort antal fall där anställda blivit otillbörligt gynnade vid tjänstetillsättningar och att det förekom repressalier mot medarbetare som kommit med kritik.

Att anställningar inom offentlig sektor ska gå till de mest kvalificerade personerna är betydelsefullt för att offentliga medel ska användas på ett rationellt sätt med samhällets bästa för ögonen. Väl fungerande rekryterings- och befordringsprocesser är också viktigt för att individerna ska ha tillit till att de bedöms rättvist, och för samhället i stort eftersom det ger legitimitet åt makten. Att rekrytering till offentliga anställningar är transparenta och enbart baseras på sakliga grunder stärker statens trovärdighet och i förlängningen det demokratiska systemet samt förhindrar olika former av korruption.

Innehåll

Fokus för anmälan var att det inom Polismyndigheten görs frekventa avsteg från principen att förtjänst och skicklighet ska sättas i främsta rummet vid rekryteringsärenden och att det finns omfattande brister gällande saklighet och opartiskhet vid arbetsledningsbeslut. Genom en rad konkreta exempel visas i anmälan att sociala band och önskemål från rekryterande chefer ofta väger tungt i förhållande till förtjänst och skicklighet och att kravet på saklighet och opartiskhet åsidosätts. Anmälan har sju kapitel där det första kapitlet förklarar syftet med anmälan och tydliggör att det som framkommer i anmälan har ett allmänintresse.

Det andra kapitlet utgörs av en fallstudie där syftet var att åskådliggöra en praxis inom Polismyndigheten som möjliggör och skyddar vänskapskorruption och andra former av oegentligheter. Fallstudien innefattar bland annat ett anställningsbeslut gällande en hög chefstjänst, men även andra beslut som på ett flagrant sätt brutit mot grundläggande regler. I kapitlet framgår att myndigheten tillsatte en utredning efter att ärendet fått medial uppmärksamhet, men istället för att göra en granskning som belyste myndighetens

bemanningsprocesser och andra beslutsprocesser hanterades ärendet av Polismyndighetens utredare som ett isolerat problem, där en hög chef i slutändan utsågs till syndabock.

Genom att det i kapitlet framgår att ett antal individer på ledningsnivå på olika sätt varit en del av den praxis som har utvecklats betonades att det handlar om ett strukturellt problem och inte bara olika personliga drivkrafter. Det hade till exempel varit fyra rikspolischefer i det tidsspänn som omfattas av fallstudien. Den utförliga beskrivningen i kapitlet av hur den höga chefens karriärutveckling har möjliggjorts genom vikariat, utbildningar och andra förmåner hade som syfte att åskådliggöra ett vanligt förekommande förfaringsätt inom Polismyndigheten hur vissa anställda systematiskt gynnas och tillförs olika meriter samtidigt som andra får stå tillbaka. Men kapitlet belyste även att Polismyndigheten är beredd att frångå objektivitetsprincipen och likhetsprincipen och inte minst offentlighetsprincipen genom att på olika sätt försöka undanhålla offentliga handlingar. Dessa problem innefattades också i visseblåsar-anmälan.

Det tredje kapitlet i anmälan beskriver rekryteringsprocesserna till tolv höga chefstjänster och/eller nyckelbefattningar inom Polismyndigheten. Det framgår bland annat att dåvarande rikspolischefen själv förefaller ha följt samma norm i rekryteringsärenden som kritiserats i kapitlet med fallbeskrivningen – att sätta personliga kontakter framför sakliga grunder som förtjänst och skicklighet.

Det fjärde kapitlet handlar om hur myndighetens internrevisorer bestraffades när de inte gick med på att stryka kritiska slutsatser de kommit fram till vid en granskning. Kapitlet fokuserar på vad en av internrevisorerna råkade ut för efter att han slagit larm om problemet till dåvarande rikspolischef, men beskriver även vad som hände med de andra två revisorerna när de vägrade skriva under den revisionsrapport som hade ändrats av chefen för internrevisionen efter att chefen för den verksamhet som granskades krävt förändringar i rapporten. Att inte ens befattningshavare inom Polismyndigheten, som har ett utpekat uppdrag att genomföra kritiska granskningar, tillåts framföra relevanta men obekväma synpunkter är talande för ett förfaringsätt som många anställda vittnar om – att anställda som uttrycker kritik bestraffas.

Det femte kapitlet beskriver ett flertal fall av negativ särbehandling av anställda. Det framgår att en vanlig orsak till en negativ särbehandling är kritik som inte fallit väl ut hos en specifik chef eller i chefskollektivet. Det finns fall där information på ett tydligt sätt pekar på att det förekommit särbehandling, till exempel att en individ ratats redan i grovurvalet trots att de utifrån vad som framgår av CV och personliga brev, borde ha gått vidare i rekryteringsprocessen. I andra fall kan det vara svårare att styrka en negativ särbehandling eftersom den är mer subtil. Av texten i anmälan framgår vidare att Polismyndighet exempelvis är beredd att uppsåtligt lämna felaktig och missvisande information för att vissa personer inte ska komma ifråga för en anställning, eller att vissa personer missgynnas genom att de inte får gå utbildningar som är meriterande och inte får "svara" som chef när den ordinarie chefen är borta.

Det sjätte kapitlet innehåller ett urval av exempel som tydliggör att den typ av problematiska faktorer som beskrivits i kapitel två inte handlar om en enskild hög chefs avvikande beteenden. Jag hade på olika sätt fått kännedom om hundratals fall inom Polismyndigheten vilka har beröringspunkter med fallstudien i kapitel två. Ofta har det varit polisanställda som hört av sig och berättat om oegentligheter som sedan kunnat verifierats genom bland annat information i CV och andra typer av allmänna handlingar.

I det sjunde och sista kapitlet framförs att tillsättningsförfaranden av chefer och personer på nyckelfunktioner inom Polismyndigheten återkommande gånger lyfts fram som en bidragande orsak till uppmärksammade problem, såsom exempelvis i) hanteringen av kravallerna under påsken 2022, ii) polisens sätt att tackla gängskjutningar och sprängningar, iii) problem med polisens utredningsverksamhet samt iv) tystnads- och repressaliekulturen. I kapitlet dras slutsatsen att Polismyndigheten inte efterlever grundläggande regler och principer för myndigheter såsom:

- Att förtjänst och skicklighet ska ligga till grund för anställningar
- att alla ska behandlas lika (likhetsprincipen)
- saklighet och objektivitet
- offentlighetsprincipen

I anmälan påtalas att sättet att anställa chefer har förändrats sedan tillskapandet av den nya Polismyndigheten genom den återkommande användningen av arbetsledningsbeslut. Det argumenteras i anmälan för att många arbetsledningsbeslut borde betraktas som anställningsförfaranden eftersom det handlar om en tidsmässigt utdragen tillsättningsprocess som helt eller till stora delar är identiskt med den rekryteringsprocess som förekommer vid en nyanställning, att det finns en möjlighet för arbetstagaren att tacka nej och att det är vanligt förekommande med en löneökning.

Genom tillämpandet av arbetsledningsbeslut kringgår Polismyndigheten bestämmelserna i regeringsformen avseende betydelsen av förtjänst och skicklighet vid tillsättningsförfaranden, vilket ökar risken för godtycke och skapandet av egna subjektiva kriterier. Polismyndigheten berövar också genom detta förfarande både andra sökande och allmänheten möjlighet till insyn och transparens i rekryteringsprocessen. Detta då arbetsledningsbeslut inte kan överklagas till Statens överklagandenämnd. Garanten för att Polismyndigheten rekryter utifrån sakliga kriterier sätts därmed ur spel. I anmälan hänvisas till att EU-organ²⁷ som granskar korruption i olika länder har berört problemet med förekomsten av vänskapskorruption inom den svenska polisen. I visseblåsaränmälan presenteras ett antal kategorier som utkristalliserat sig som orsak till att vissa personer blivit otillbörligt gynnade, bland annat:

- Har vänskaps-/kärleksrelation (inklusive tillfälliga eller längre sexuella relationer) med rekryterande chef eller någon som står chef nära

²⁷ Council of Europe´s Group of States Against Corruption (GRECO)

- Har samma fritidsintresse eller tillhör samma sociala nätverk som rekryterande chef eller någon som står chef nära.
- Har släktskap eller familjeband med chef eller någon som står chef nära.
- Har uppvisat följsamhet för överordnandes önskemål även om de varit i strid med yrkesetik, lag eller regler.

Genom att presentera fall som hämtats från olika hierarkiska nivåer, från olika regioner, nationella avdelningar och från olika tidsperioder visades att de gemensamma nämnarna som framträder i fallen är så frekventa att de pekar på ett stort och djupgående problem.

I anmälan lämnades 13 konkreta åtgärdsförslag för att komma till rätta med de problem som beskrevs i anmälan.

Till anmälan bifogades tio separata bilagor. En bilaga innehöll 25 fallbeskrivningar om negativ särbehandling, där det angavs att fallen som presenterades inträffat de senaste två åren och att det finns fler fall. I en annan bilaga presenteras 50 fallbeskrivningar om hur vissa anställda blivit otillbörligt gynnade. Det framgår av bilagan att det finns ett mycket stort antal ytterligare fall, men att antalet fall hade begränsats både i omfattning och i antal på grund av Polismyndighetens brister vad gäller sättet att hantera begäran om allmänna handlingar.

I en bilaga framgår att det under datainsamlingen visat sig att det är vanligt att offentlighetsprincipen inte efterlevs av befattningshavare i Polismyndigheten. I bilagan sker även en hänvisning till en rapport som på ett omfattande sätt studerat Polismyndighetens sätt att efterleva offentlighetsprincipen²⁸.

En bilaga beskriver de repressalier som internrevisorerna som granskade NFC utsattes för när de vägrade skriva under den förvanskade internrevisionsrapporten.

En bilaga (bilaga 10) beskriver hur en verksamhet blir lidande av att förtjänst och skicklighet inte är styrande vid tillsättningar.

Processen

Anmälan lämnades in den 2 april 2024. Delar av informationen i en bilaga (bilaga 10) resulterade i en anmälan som visselblåsarfunktionen skickade till SU (Avdelningen för särskilda utredningar). Uppgifterna som anmäldes var att en hög chef lämnat oriktiga uppgifter i sitt CV. Anledningen till att jag själv inte upprättat en anmälan (vilket jag annars varit skyldig att göra enligt Polislagen) var att det inte är brottsligt att lämna oriktiga uppgifter i ett CV. I visselblåsarfunktionens anmälan sattes jag upp som anmälare till brottsanmälan, vilket innebar att mina personuppgifter som visselblåsare röjdes. Eftersom det som togs upp i anmälan inte var brottsligt inledde åklagaren inte någon förundersökning. Förutom denna

²⁸ Holgersson, S. (2021). Hur efterlever polisen offentlighetsprincipen? <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1613535/FULLTEXT03.pdf>

anmälan vidtogs inga åtgärder utifrån det som framgick i anmälan eller dess omfattande bilagor.

Den 29 oktober, knappt sju månader efter att jag lämnat in visselblåsaransmälan, fick jag ett beslut från visselblåsarfunktionen om att min anmälan avslutades utan åtgärd:

”Du har i skrivelsen som huvudbudskap framfört att mängden och typen av ärenden visar på hur personliga relationer och repressaliekultur påverkar tjänstetillsättningar och karriärvägar i myndigheten. Frågan är i grunden av allmänintresse. Funktionen anser dock att underlaget av ärenden i din rapport, fördelat per år, inte ger underlag för ytterligare åtgärder”

I anmälan presenteras 88 fall på otillbörligt gynnande och repressalier mot medarbetare. Det framgår av anmälan att dessa fall bara utgör ett axplock av exempel på liknande fall. När det gäller de 63 fall i anmälan som visar att anställda blivit otillbörligt gynnade kan funktionen omöjligen utifrån de uppgifter som presenteras i anmälan gjort en fördelning av exemplen efter år. Ändå skriver visselblåsarfunktionen i sitt beslut att: *”underlaget /.../ fördelat per år, inte ger underlag för ytterligare åtgärder”*. När det gäller de 25 exempel på anställda som utsatts för repressalier anges att de skett de senaste två åren.

Visselblåsarfunktionens motivering bör även ses i ljuset av att det mest frekventa problemet i visselblåsaransmälningar under år 2024 rörde att vissa anställda blivit otillbörligt gynnade. Vidare togs problemet med repressalier upp i många anmälningar. Dessutom framgår det av visselblåsarfunktionens verksamhetsrapport att många samtal till visselblåsarfunktionen under år 2024 rörde frågor kring rekrytering och det framstod av samtalen finnas en utbredd rädsla för repressalier.

I förarbetena till Lag (2021:890) betonas att systematiska missförhållanden utgör ett skäl till att gå vidare med en anmälan och att den inrapporterade information ska bedömas vara av allmänintresse. Den bedömning som Polismyndighetens visselblåsarfunktion gjorde av min visselblåsaransmälan gällande otillbörligt gynnande och repressalier, i kombination med annan information kopplat till dessa frågor som nådde visselblåsarfunktion under detta år, indikerar att funktionen gör en snävare tolkning av begreppet allmänintresse än som avses i Lag (2021:890). Mängden fall på olika hierarkiska nivåer, avdelningar och regioner och de gemensamma nämarna i tillvägagångssätten pekar på att det handlar om systematiska missförhållanden.

I anmälan framgår också att dessa missförhållanden får negativa konsekvenser för polisens verksamhet och det framgår dessutom att allmänna medel inte används på ett ansvarsfullt sätt. Detta är något som enligt Lag (2021:890) ska tillmätas betydelse i bedömningen av om det finns ett allmänintresse. Huruvida dessa förhållanden vägts in i det beslut som visselblåsarfunktionen fattat framgår inte.

En fråga ställdes till visselblåsarfunktionen beträffande två andra missförhållanden som berördes i anmälan. Ett av dessa gällde det bristfälliga sättet att efterleva offentlighets-

principen. Den andra behandlingen av interrevisorerna som hade vägrat skriva under en intervisionsrapport.

Visselblåsarfunktionen svarade att ingen av dessa redovisade missförhållanden var av allmänintresse. Enligt Lag (2021:890) ska brott mot regler och lagar i normalfallet bedömas vara av allmänintresse. Det var därför svårt att förstå varför de inrapporterade missförhållandena gällande sättet att efterleva offentlighetsprincipen inte bedömdes vara av allmänintresse. Likaså var det svårt att förstå varför hanteringen av internrevisorerna inte skulle ha ett allmänintresse, där behandlingen av interrevisorerna väckt intresse och berörts i riksmidia. Senare efterfrågades att visselblåsarfunktionen skulle utveckla hur de kommit fram till att dessa problem inte har något allmänintresse.

På min efterföljande fråga inledde visselblåsarfunktionen sitt svar med att hävda att funktionen eftersträvar att ge så god återkoppling som möjligt till dem som rapporterar, men att det inte alltid är möjligt att redovisa alla skäl som ligger till grund för bedömningarna eftersom det många gånger finns flera saker som talar både för och emot att ett allmänintresse ska anses föreligga och att det därför är en helhetsbedömning som får fälla avgörandet. När det gällde den konkreta fråga som ställdes tillades att: "*får därför hänvisa till de svar som du tidigare har fått*".

Förutom detta korta svar på den konkreta frågan framförde visselblåsarfunktionen att begreppet allmänintresse är "*ganska komplext*" och att det inte finns någon tydlig definition, men att det ska röra sig om ett allvarligt missförhållande för att ett sådant intresse ska anses föreligga – där visselblåsarfunktionen bland annat nämnde systematiskt bristande regelefterlevnad som ett tydligt exempel på detta. Noterbart, med tanke på visselblåsarfunktionens hänvisning att det ska röra sig om ett "*allvarligt missförhållande*" är att det inte behöver vara ett allvarligt missförhållande utan att det räcker med ett "*missförhållande*". Den *tidigare* svenska visselblåsarlagen (SFS 2016:749) krävde att missförhållandet var "allvarligt", ofta jämförbart med brott som kunde ge fängelse, för att ge skydd. Denna "allvarlighetsgrad" togs bort i den *nya* lagen (SFS 2021:890). Den nya lagen fokuserar istället på missförhållanden av "*allmänintresse*" eller brott mot regler/EU-rätt.

Eftersom informationen om hur Polismyndigheten efterlever offentlighetsprincipen handlade om *systematiskt bristande regelefterlevnad*²⁹ var det svårt att förstå motiveringen att min anmälan inte hade allmänintresse. Särskilt när funktionens svar som gällde denna fråga inte på något sätt berörde några skäl till bedömningen.

Sammanfattningsvis hade visselblåsarfunktionen således endast konstaterat att dessa två inrapporterade missförhållanden inte hade något allmänintresse, utan att lämna en förklaring

²⁹ Förutom ett flertal konkreta exempel som framgår i visselblåsaranmälan hänvisade anmälan till en forskningsrapport där liknande systematiska brister i regelefterlevnaden framkommer i samband med en analys av 239 begäranden som journalister gjort till Polismyndigheten under ett år (Holgerson, 2021), se ovan.

till bedömningen, och när en förklaring efterfrågas hänvisade funktionen till sitt tidigare svar som inte innehöll en förklaring.

En annan detalj är att visselblåsarfunktionens bedömning att informationen i min visselblåsaranmälan inte var av allmänintresse inte avspeglades i visselblåsarfunktionens verksamhetsrapport för år 2024. Där hade nämligen min anmälan redovisats som ett av de 12 ärenden som överförts till SU³⁰ och utgör därigenom en av de 24 anmälningar som visselblåsarfunktionen enligt sin verksamhetsrapport hävdar bedömts ha ett allmänintresse. Det går stick i stäv med hur informationen i min anmälan i realiteten hanterades och bedömdes av visselblåsarfunktionen.

Hantering av anmälan om missvisande återrapportering om lokal närvaro och det brottsförebyggande arbetet (A609.075/2024)

Bakgrund

Denna anmälan handlade om att Polismyndigheten i sin återrapportering inte följer de direktiv som utfärdats på nationell nivå om att resultatredovisningen i) ska ge en rättvisande bild, att ii) väsentlig information inte ska utelämnas och att iii) information ska sättas i sitt sammanhang. Bland annat har Polismyndigheten i sin redovisning av antalet områdespoliser inkluderat poliser som inte arbetat som områdespoliser och dessutom valt bort att redovisa problem vad gäller den brottsförebyggande verksamhet i sin årsredovisning och återrapportering till regeringen.

Anmälan gjordes eftersom jag uppfattade att detta hade ett stort allmänintresse. Att återrapporteringen till regeringen ger en rättvisande bild av polisverksamheten är centralt för att politiska beslutsfattare ska få en uppfattning av hur polisen förverkligar de politiska målen. Ytterst är detta en demokratifråga eftersom även medborgarna har ett legitimt intresse av insyn och kunskap om hur Polismyndigheten förvaltar tilldelade resurser och prioriterar mellan olika uppgifter.

Innehåll

Av anmälan framgår att UB Syd (utvecklingscentrum i region Syd) uppdragits att beskriva hur det brottsförebyggande arbetet har utvecklats under 2024 i årsredovisning/återrapporteringskrav till regeringen. De skickade därför ut två frågeställningar till samtliga polisregioner. Regionerna skickade i sin tur ut dessa frågeställningar till respektive polisområde. Jag fick för Polisområde Östergötlands räkning i uppdrag att besvara frågorna och tog därför kontakt med de tre lokalpolisområden som finns i Polisområde Östergötland för att få underlag. Den information som erhöles från lokalpolisområdena i kombination med den tolkning som gjordes av de direktiv som hade bifogats frågeställningarna låg sedan till grund för den text som

³⁰ Mejlsvar från visselblåsarfunktionen.

skickades till regionen. Regionen sammanställde svaren från de tre polisområdena i region Öst och skickade sammanställningen till UB Syd.

Av den text som skickats från Polisområde Östergötland framgick bland annat att det fanns personal, som i den nationella statistiken redovisades som områdespoliser, trots att de hade andra uppdrag än att vara områdespoliser. Det framgick också att polisens nya styrmodell LIO hade brister vad gällde styrningen av det långsiktiga brottsförebyggande arbetet samt att det fanns brister i uppföljningen av polisen brottsförebyggande verksamhet. Vid kontakter med befattningshavare i andra delar av Polismyndigheten framgick att de förhållanden som identifierats inte var unika för Polisområde Östergötland.

Det visade sig senare att problem som togs upp i återrapporteringen från Polisområde Östergötland inte nämndes i den sammanställning som skickades till UB syd. Det gällde exempelvis den felaktiga redovisningen av antal områdespoliser, liksom svagheter i styrmodellen LIO och brister i uppföljning av det brottsförebyggande arbetet. Efter att gjort viss efterforskning visade sig att detta sätt att undertrycka problem inte var unikt för polisregion Öst.

Processen

Anmälan skickades in den 10 november 2024. Visselblåsarfunktionen vände sig till mig den 13 november och efterfrågade återrapporteringen från de två andra polisområdena i region öst. Jag skickade dessa till visselblåsarfunktionen. Den återrapportering som hade lämnats in från polisområde Östergötland var på 29 sidor. De andra två polisområdenas återrapportering var på vardera en sida.

Vid möten med de som upprättat texterna i de andra polisområdena i region Öst har de muntligen till stora delar framfört liknande uppfattningar om de identifierade problem som presenterades i polisområde Östergötlands skriftliga återrapportering. Detta påpekades till visselblåsarfunktionen, men visselblåsarfunktionen tillfrågade inte någon i dessa polisområden om exempelvis vissa anställda felaktigt redovisas som områdespoliser.

Visselblåsarfunktionens slutsats att: *"det finns delvis olika uppfattningar om på vilket sätt det brottsförebyggande och lokala arbetet har bedrivits inom polisregionen."* går att ifrågasätta eftersom många förhållanden som tas upp i polisområde Östergötlands återrapportering på 29 sidor inte behandlas i de andra polisområdenas återrapportering som begränsar sig till en sida. Vidare, återrapporteringen från de andra polisområdena berör inte verksamheten i polisområde i Östergötland. Det går därmed inte att med dessa två återrapporteringar som grund dra slutsatsen att det finns olika uppfattningar om hur verksamheten fungerar i Polisområde Östergötland. Även om det vore så att problemen i de tre lokalpolisområdena i Polisområde Östergötland inte existerar i de andra sex lokalpolisområdena i region öst, undertrycks identifierade problem i tre av nio lokalpolisområden när dessa problem inte redovisades uppåt.

Efterföljande år skickades ett direktiv till de tre BF-samordnarna i polisområdena i region Öst att begränsa redovisningen av den brottsförebyggande verksamheten till en sida. Det betydde att de problem som jag redovisat i åiterrapporteringen föregående år, som fortfarande kvarstod, inte kunde beskrivas i denna åiterrapportering. Redovisningen från Polisområde Östergötland hade nu samma form som de två andra polisområdena. Jag fick positiv återkoppling på att jag tagit till mig och förstått hur åiterrapporteringen skulle se ut.

Det påtalas i visselblåsarankmälan att den inte riktar in sig på den specifika regionens agerande, utan att skälet till att visselblåsarankmälan skickades in är att den bristfälliga åiterrapporteringen rör sig om ett nationellt problem. Det gäller också huvuddelen av de andra förhållandena som behandlas i visselblåsarankmälan som i) problem med den nya styrmodellen LIO ur en långsiktig brottsförebyggande aspekt, att ii) Polismyndighetens nationella redovisning av antalet områdespolis är missvisande och att iii) uppföljningen av det brottsförebyggande arbetet är bristfälligt.

I slutet av november 2024 skickade visselblåsarfunktionen ut ett beslut där de framförde att de instämmer i att det är av största vikt att den information som Polismyndigheten upprättar är rättvisande och så långt som möjligt ger en riktig beskrivning av de förhållanden som råder. Funktionen bedömde därför att de inlämnade uppgifterna hade ett allmänintresse, men meddelade att ärendet skrivs av utan åtgärd.

De problem som jag flaggade för fanns på nationell nivå, avfärdades av visselblåsarfunktionen genom att hänvisa till två andra polisområdes åiterrapportering, där dessa problem inte berördes. Visselblåsarfunktionen drog utifrån denna jämförelse slutsatsen att: *"De missförhållanden som eventuellt skulle kunna anses föreligga kan därmed inte sägas var tillräckligt allvarliga för att visselblåsarfunktionen för närvarande ska vidta några åtgärder"*. I visselblåsarfunktionens verksamhetsrapport redovisas sedan min visselblåsarankmälan i kategorin att inte ha ett allmänintresse.

Två arbetsdagar efter att visselblåsarfunktionen avfärdat de missförhållanden som presenterades i min visselblåsarankmälan med motiveringen att de inte var tillräckligt allvarliga beslutade Polismyndighetens tillsynsenhet att genomföra en granskning av lokalpolisområdenas förmåga till underrättelsebaserade brottsförebyggande aktiviteter.

Åtta månader senare publicerades Tillsynsenhetens granskningsrapport. Det framgick att de funnit att områdespolis användes till andra uppgifter än sådana som ingår i deras uppdrag: *"åtgärder behöver vidtas för att skapa bättre förutsättningar för en välavvägd resurs mellan det planlagda brottsförebyggande arbetet och ingripandeverksamheten. Det gäller framför allt då den polisiära resursen som ska arbeta med långsiktiga brottsförebyggande åtgärder prioriteras för annan verksamhet"*³¹. Vidare framgick i granskningsrapporten att Tillsynsenheten identifierade att det finns problem med polisens nya styrmodell LIO i hur den

³¹ Polismyndigheten 2025, sidan 4. https://polisen.se/siteassets/dokument/tillsynsrapporter/2025_2-rapport---formagan-till-underrattelsebaserade-brottsforebyggande-aktiviteter-i-lokalpolisomradena.pdf

omhändertar det långsiktiga brottsförebyggande aktiviteterna i ett längre tidsperspektiv än ett år. Tillsynsenheten påpekade att riktlinjerna inte tydligt beskriver hur avvägningar ska göras mellan det planlagda brottsförebyggande arbetet och andra insatser. Tillsynsenheten beskrev vidare att det finns en bristande förmåga att systematiskt följa upp och utvärdera genomförda brottsförebyggande aktiviteter och insatser, vilket medför att det inom Polismyndigheten finns en låg kunskap om effekterna av det brottsförebyggande arbetet.

Flera problem som tagits upp i min visselblåsaransmälan omfattades inte av Tillsynsenhetens granskning, men för de som innefattades drogs slutsatsen att de var tillräckligt allvarliga för att Polismyndigheten behövde vidta åtgärder för att komma tillrätta med dem. Dessa slutsatser kan ses i ljuset av att visselblåsarfunktionen avfärdade min visselblåsaransmälan med argumentet att de missförhållanden som beskrevs i anmälan inte bedömdes som tillräckligt allvarliga för att det skulle behövas vidtas åtgärder.

Hantering av anmälan om säkerhetszoner (A765.445/2024)

Bakgrund

Inrättandet av säkerhetszoner är ett helt nytt redskap för polisen och det betonas i förarbetena till den nya lagstiftningen att det är betydelsefullt att Polismyndigheten löpande utvärderar arbetssättet. Den första säkerhetszonen i Sverige genomfördes i lokalpolisområde Norrköping och jag tillfrågades av en kommunpolis i lokalpolisområdet om jag kunde hjälpa till med utvärderingen. De olika personalfunktioner som skulle bidra till utvärderingen kallades till ett möte i juni 2024 där det diskuterades hur utvärderingsarbetet skulle genomföras och vem som skulle göra vad. Utvärderingsarbetet startade omgående och pågick under sommaren 2024. I augusti 2024 skickades ett utkast av utvärderingsrapporten ut till de anställda som hade levererat data eller på annat sätt bidragit till att ta fram rapporten. De synpunkter som framfördes efter genomläsning ledde till att rapporten utökades i omfång. Den uppdaterade versionen skickades därefter till ansvariga chefer.

Av det som sedan utspelade sig blev det uppenbart att befattningshavare ovanför lokalpolisområdeschefen önskade att de delar av utvärderingen som innehöll kritiska synpunkter inte var önskvärda och skulle tas bort. Som ett skäl till att ändra den framtagna utvärderingen framfördes att den var för omfattande. En fråga som uppstod hos oss som medverkat till att ta fram utvärderingen var varför det sågs som ett problem att de fått *"mer än man hade tänkt sig att man skulle få"*³²? Borde inte en omfattande utvärdering som belyste flera olika variabler uppfattas som något positivt? Det blev senare tydligt att svaret var nej på denna fråga, och den slutsats vi drog var att problemet låg i:

- De data som inte bekräftade den officiella bild som förmedlats om att inrättandet av en säkerhetszon försvårar för kriminella att förbereda och genomföra våldsdåd

³² <https://www.dn.se/sverige/polisens-rapport-om-sakerhetszoner-drogs-tillbaka/>

- Data som visade att individer som kunde uppfattas ha utländsk bakgrund löpte större risk att bli visiterade.
- Kritisk reflektion kring beslutet att inrätta säkerhetszonen i Hageby (framförallt storleken på säkerhetszonen och resonemang om dess ändamålsenlighet och effektivitet).

En visseblåsarannmälan upprättades med tanke på innehållet i de delar som togs bort från utvärderingsrapporten. Ett kapitel som hade tagits bort berörde frågor om polisens resurser användes på ett effektivt sätt. Vi uppfattade att denna typ av frågor har ett allmänintresse. Information som kunde användas för att bedöma om de som kunde uppfattas ha utländsk bakgrund löpte större risk att bli visiterade togs också bort från rapporten. Vi bedömde även att denna fråga hade ett allmänintresse – särskilt med tanke på olika remissinstansers yttrande i förarbetena till lagen.

Innehållet i anmälan

Anmälan som gjordes framhöll att utvärderingen hanterades som ett hot istället för en möjlighet till lärande. Detta preciseras i anmälan, exempelvis att ansvariga uppgav att sakna intresse av att beröra hur stor risken var att utsättas för visitationer i säkerhetszonen. Vidare framfördes att information som berörde frågan om personer med utländsk bakgrund löpte större risk att bli visiterade saknar relevans eftersom poliserna *”gör en professionell bedömning”* av vilka som ska visiteras.

Med tanke på dessa invändningar utvecklade vi texten i utvärderingsrapporten. En hänvisning skedde exempelvis till Brå:s studie om likabehandling och de utmaningar och behov Brå sett vad gäller polisens urval av vilka som blir föremål för tvångsåtgärder – särskilt beträffande omedvetna fördomar och oavsiktlig diskriminering. I Polismyndighetens rekommendationer anges att en visitation inte enbart får grunda sig i någons etniska och nationella bakgrund. En hänvisning görs till Brottsförebyggande rådets studie om polisens arbete med profileringen, i vilken det framförs att Polismyndigheten kontinuerligt behöver följa upp polisens arbete vad det gäller kontroller uppdelat på etnicitet. Vidare tydliggjorde vi i utvärderingsrapportens text att remissinsatser och andra aktörer påpekat behovet av att göra denna typ av uppföljning.

I anmälan framgår att den information som ledningen inte ville ha med i rapporten togs bort av en befattningshavare som inte medverkat i att ta fram den ursprungliga rapporten.

Processen

Anmälan lämnades in den 22 december 2024. Den 7 februari 2025 frågade visseblåsarfunktionen om det fanns en skriftlig uppdragsbeskrivning för utvärderingen, vilket det inte fanns.

Den 13 mars 2025 skickade visseblåsarfunktionen ut ett beslut att ärendet kommer att skrivas av utan att några åtgärder vidtas. Visseblåsarfunktionen framförde att de instämmer i att det är av största vikt att den information som Polismyndigheten upprättar är rättvisande. Att den

så långt det är möjligt också ger en riktig beskrivning av de förhållanden som råder och att funktionen därför bedömer att informationen som lämnats i visseblåsarapporten har ett allmänintresse.

Med hänvisning till att det inte fanns något skriftligt direktiv för uppdraget ansåg visseblåsarapporten att det i efterhand var svårt att avgöra vad "uppdragsgivaren" hade efterfrågat. Visselblåsarfunktionen framförde att:

"Enligt visseblåsarfunktionens uppfattning faller det sig naturligt att den som lämnar ett uppdrag också ges möjlighet att delta i arbetet med rapportens utformning och inriktning. Uppdragsgivaren har vidare ett eget ansvar att få fram en korrekt och riktig bild av det som har undersökts"

Med dessa argument som grund drogs slutsatsen att det inte begåtts några så allvarliga fel att åtgärder behövde vidtas.

Vi menade i vår visseblåsarapporten att det finns ett allmänintresse att förhållanden som borde ha ett allmänintresse tagits bort från en utvärdering. Det synsätt som framträder i visseblåsarfunktionens svar är istället att det är chefen för den verksamhet som utvärderas som bestämmer vad som ska tas med i en utvärdering. Att förhållanden som har ett allmänintresse undanhålls har, enligt visseblåsarfunktionen, således inget allmänintresse och vår anmälan redovisas i statistiken som att den saknar allmänintresse.

Synsättet att det är chefen för en verksamhet som bestämmer vad som ska presenteras i en utvärdering ger också en förklaring till hanteringen av den tidigare visseblåsarapporten som rörde behandlingen av internrevisorerna. Visselblåsarfunktionen betraktar det inte som problematiskt att interrevisorer styrs på det sätt som framgår i anmälan.

Hantering av anmälan om felaktigt utfärdade lagakraftvunna domar (A172.333/2025)

Bakgrund

Att döma av Polismyndighetens hantering av ovanstående tre visseblåsarapporter fanns en strävan att inte behöva åtgärda de problem som framkom. Istället förefaller visseblåsarfunktionen utgöra en grindvakt som ser till att problemen inte ska hamna på den högsta polisledningen att hantera. Erfarenheter som andra polisanställda förmedlat till mig om vad som hänt när de försökt påtala problem inom Polismyndigheten förstärkte denna bild. Det väckte nya frågor och jag lämnade därför in en ny visseblåsarapporten dagen efter att visseblåsarfunktionen avfärdat min tredje visseblåsarapporten.

Denna visseblåsanmälan handlade om att ett stort antal laga kraftvunna domar (ordningsförelägganden) var felaktiga och att Polismyndigheten trots påpekanden³³ inte hade korrigerat dessa. Jag bedömde att detta ärende inte skulle vara lika lätt att skriva av och att det var därför var intressant att se hur visseblåsarfunktionen skulle hantera denna anmälan. Dessutom antog jag att det som åtgärd på problemet inte skulle räcka med att någon gick en digital etikkurs, att det diskuterades på ett regionalt ledningsgruppsmöte eller att det genomfördes ett medvetandegörande samtal med en anställd. Det handlade istället om en mer krävande åtgärd för att korrigera de felaktiga lagakraftvunna domarna samt också om förebyggande åtgärder för att öka kvaliteten på de ordningsförelägganden som framgent utfärdades. Skulle visseblåsarfunktion och andra delar av Polismyndigheten agera för att undvika att behöva åtgärda det som togs upp även i denna visseblåsanmälan? Hur skulle de i sådana fall gå tillväga? Med tanke på tidigare erfarenheter fanns det en hypotes att visseblåsarfunktionen skulle försöka hitta argument för att avsluta anmälan utan åtgärd.

Innehållet i anmälan

Texten i visseblåsanmälan:

”I samband med en studie om polisens trafiksäkerhetsarbete identifierades ett problem med att ordningsförelägganden inte hade utfärdats på ett föreskrivet sätt. Det handlade bland annat om att platsen för brotten inte hade specificerats på ett tillräckligt tydligt sätt eller hade angivits på ett felaktigt sätt och dessutom om att personer hade blivit lagförda för brott som de inte gjort sig skyldiga till.

Vi pekade på att det var enkelt att upptäcka de felaktigt utfärdade ordningsföreläggandena och specificerade att det fanns ett behov av att gå igenom koden 171 (kört för nära framförvarande fordon) och koden 122A (onödig och störande körning med motordrivet fordon vid bostadsbebyggelse). Vi nämnde att utan att det hade varit vårt syfte med studien hade upptäckt 68 felaktiga lagakraftvunna domar gällande koden 171 enbart under år 2019 och att det gick att utgå från att samma sak gällde andra år. När det gäller koden 171 måste det finnas en lokal föreskrift enligt TRF 10 kap 14§ för att detta brott ska kunna uppstå (t.ex. på isvägar), vilket konstaterades inte varit fallet i 68 fall. Beträffande kod 122A där någon blivit rapporterad för störande körning med motordrivet fordon vid bostadsbebyggelse framkom att det fanns minst 140 lagakraftvunna domar enbart under år 2019 där det utifrån karta och satellitbilder framgick att brottsplatsen svårigen kunde betecknas vara ”vid bostadsbebyggelse” – t.ex. en väg mitt i ett industriområde.

³³ Förutom att problemet framgick i en forskningsstudie som publicerats och fått spridning inom Polismyndigheten hade iakttagelserna förmedlats på olika ledningsnivåer inom Polismyndigheten (lokalpolisområdesnivå, polisområdesnivå, regional nivå samt nationell nivå).

Vi som gjorde rapporten flaggade både på nationell och lokal nivå inom Polismyndigheten att det fanns ett behov för Polismyndigheten att gå igenom dessa brott under år 2019 och närliggande år för att identifiera felaktiga lagakraftvunna domar. Något sådant har ej skett.

Det är allvarligt att Polismyndigheten har vetskap om att det utfärdats ett stort antal felaktiga lagakraftvunna domar utan att några åtgärder vidtagits för att rätta till detta.”

Processen

Visselblåsaranmälan lämnades in den 14 mars 2025. Den 18 mars 2025 återkom en befattningshavare på visselblåsarfunktionen med några frågor:

- När genomfördes studien?
- Vet du om de missförhållanden som enligt din uppfattning fanns år 2019 kvarstår än idag?
- Har du övervägt att polisanmäla de fel som du menar har begåtts?
- Vilka personer var det du ”flaggade både på nationell och lokal nivå” för och var tjänstgjorde de?
- Vilka svar fick du av de personerna?

Eftersom min hypotes var att visselblåsarfunktionen skulle försöka konstruera skäl att avsluta denna visselblåsaranmälan utan åtgärd var jag mån om att svara på ett sätt som försvårade detta. Istället för att exempelvis bara svara ”ja” eller ”nej” på frågan om jag övervägt att göra en polisanmälan svarade jag: *”Om handlingarna rör sig om tjänstefel är de preskriberade.”*. Detta för att försöka motverka att visselblåsarfunktionens lösning på hur anmälan skulle hanteras var olika brottsanmälningar mot enskilda poliser och istället fokusera på systematiken i de rättsosäkra domarna.

På frågan om de *”missförhållanden som enligt din uppfattning fanns år 2019 kvarstår än idag?”* fanns skäl att förebygga att argumentet att problemet var överspelat skulle kunna användas. Därför tydliggjorde jag som svar på frågan att: *”Problemet som visselblåsaranmälan fokuserar på är att det finns ett stort antal lagakraftvunna domar som utfärdats av Polismyndigheten som är felaktiga.”*. Jag såg också att det, med tanke på hur frågan uttrycktes, fanns anledning att motverka att anmälan förringades till en enskilds medarbetares uppfattning. Mitt svar innehöll därför ett påpekande om att det var tre personer som stod bakom informationen som låg till grund för anmälan och att felaktigheterna som identifierats bygger på de data som framgår av respektive ordningsföreläggande (t.ex. att brottsplats saknas i ordningsförelägganden). Även de andra tre frågorna besvarades med syftet att svaren inte skulle underlätta för visselblåsarfunktionen att lägga ner anmälan.

Tio dagar senare, den 28 mars år 2025 återkom visselblåsarfunktionen och efterfrågade fem exempel på diarienummer med koden 122A (onödig och störande körning med motordrivet

fordon vid bostadsbebyggelse). Jag hade inte materialet lätt åtkomligt utan det fanns på universitetet i Linköping, där jag inte skulle vara i närtid, vilket jag förmedlade, men skrev att jag minns att det var flera felaktigt utfärdade ordningsföreläggande i Norrtälje kommun.

Den 8 maj, det vill säga ungefär en och en halv månad senare, återkom visselblåsarfunktionen och meddelade att handläggningen av ärendet pågår genom att *"försöka få fram gamla ordningsförelägganden"*.

En månad senare, den 10 juni, meddelande visselblåsarfunktionen att det sedan den 8 maj pågår försök att få fram gamla ordningsföreläggande, men att detta har *"visat sig vara mer komplicerat än vad som kunde förutspås"*.

Med tanke på att det var enkelt att få fram uppgifterna ställde jag frågan om visselblåsarfunktionen provat att göra den typ av utdrag i form av ett Excelark som jag själv fått från OBOTsregistret. Jag pekade på att det i ett sådant utdrag bland annat framgår brottskoder, kommuner och platser och att det sedan bara är att filtrera ut brottskoden 122A i Excelarket.

För att visselblåsarfunktionen inte skulle kunna hävda att de inte lyckats få fram uppgifterna och därför inte kunde gå vidare med anmälan skickade jag efterföljande morgon över ett Excelark med samtliga ordningsföreläggande som upprättats år 2019 i Sverige, där jag filtrerat ut koden 122A. Dessutom hade jag i Excelarket gulmarkerat diarienummer som det med anledning av den angivna brottsplatsen kunde finnas skäl att kontrollera. Jag påpekade att utdraget enbart gällde år 2019 och **att det fanns ett behov att göra motsvarande utdrag för flera år eftersom det gick att utgå från att problemet inte begränsar sig till ett enskilt år.**

Några timmar senare svarade visselblåsarfunktionen att: *"Frågan som avhandlas just nu är vilken organisatorisk del av myndigheten som ska ta fram (de gamla) uppgifterna ur datasystemet. Jag hoppas få besked snart."*

Två veckor senare, den 25 juni, skrev visselblåsarfunktionen att de *"nu fått fram ett stickprov av ordningsföreläggande från år 2019"*. Det lämnades inte någon förklaring till varför stickproven bara omfattande år 2019 och inte ytterligare år. Visselblåsarfunktionen meddelade att de hade för avsikt att lämna anmälan vidare till andra delar av Polismyndigheten och att det kunde medföra att jag identifieras som rapportör av andra än de som tjänstgör vid visselblåsarfunktionen. Jag tillfrågades om jag hade några invändningar mot att anmälan lämnas vidare inom myndigheten *"även om det medför att du exponeras som visselblåsare?"*. Jag hade inga problem med detta, men det går att tänka sig att andra som lämnar in en visselblåsanmälan skulle känna sig obekväma med att exponeras och svara nej på en sådan fråga, vilket lätt kunde få följden att visselblåsanmälan avslutades utan åtgärd³⁴.

³⁴ Handlar om omständigheter som det kan finnas ett behov av att undersöka.

Den 8 oktober 2025 meddelade visselblåsarfunktionen att den nationella operativa avdelningen (Noa) som uppgifterna lämnades vidare till hade meddelat att de behövde mer tid för att återrapportera till funktionen.

Ungefär en månad senare, den 4 november 2025, ställde jag frågan om det fanns någon prognos för när Noa skulle återrapportera till funktionen. Visselblåsarfunktionen svarade att saken lämnades över till Noa den 23 juli 2025 med önskemål om återrapportering senast den 30 september. Då det inte hade kommit något svar till det datumet hade en påminnelse skickats den 7 oktober och att Noa samma dag svarat att ärendet *"inte fått avsedd hantering"*, men att *"skyndsam handläggning"* skulle påbörjas. Visselblåsarfunktionen skrev också i sitt svar att Noa, igår, *"alltså den 3 november"*, hade meddelat att analyser pågår hos såväl rättsavdelningen som IT-avdelningen och att ett samlat svar förhoppningsvis kan lämnas *"i närtid"*.

Den 2 december 2025, när ytterligare en månad förflutit utan att jag fått någon återkoppling, ställde jag en fråga om vad som menas med *"närtid"*. Jag framförde: *"Jag tänkte att det var veckor (nu har det gått drygt fyra veckor) – eller var det månader som menades med närtid?"*. Visselblåsarfunktionen svarade att de haft ett möte med Noa en vecka tidigare och att de lämnade besked att deras svar borde kunna lämnas före jul.

När inget svar hade erhållits veckan innan jul frågade jag om det fanns en möjlighet att skicka en påminnelse till Noa för att de inte ytterligare en gång skulle missa att arbeta med frågan och skjuta återkopplingen på framtiden för fjärde gången. Visselblåsarfunktionen såg dock inget sådant behov och uttryckte: *"Eftersom julen ännu inte passerat är det för närvarande inte aktuellt att skicka någon påminnelse"*.

Någon återkoppling lämnades inte av Noa innan jul.

En månad senare mejlade jag åter till visselblåsarfunktionen som då nyligen skickat en påminnelse till Noa vilka efter två dagar hade svarat att de *"nu har tillsatt en person som ska ge in ett svar"* och att de skulle återkomma med närmare besked när så kan ske.

Med tanke på tidigare svar uppkom frågor som ställdes till Visselblåsarfunktionen. De erbjöd mig att ta del av de handlingar som fanns i ärendet för att själv kunna ställa frågor till Noa. Av dessa handlingar framgick bland annat att IT-avdelningen hade varit ovillig att ta fram de uppgifter som visselblåsarfunktionen efterfrågat och att visselblåsarfunktionen skrivit ett mejl till dem:

"Visselblåsarfunktionens rätt att ta del av uppgifter samt andra organisatoriska enheters skyldighet att lämna sådana framgår av tredje kapitlet i de av rikspolischefen beslutade riktlinjerna för visselblåsarfunktionens verksamhet (PM 2025:2), se den bifogade pdf-filen. Jag hoppas att det underlättar er hantering så att vi kan få ett besked relativt snart."

När detta inte hjälpte skrev chefen för tillståndsenheten till IT-avdelningen, vilket resulterade i att visselblåsarfunktionen fick kontakt med en befattningshavare på IT-avdelningen som skulle se till att visselblåsarfunktionen fick efterfrågad information. När ett par veckor förflutit utan att visselblåsarfunktionen fått informationen påpekades detta i ett mejl. Några dagar senare efterfrågade IT-avdelningen en specificering av vilka uppgifter som visselblåsarfunktionen efterfrågade. Dagen efter att visselblåsarfunktionen svarat på frågan erhöles efterfrågad information. Det gick således snabbt att ta fram informationen, men handläggningen hade fördröjts med 2,5 månad på grund av IT-avdelningens agerande.

När visselblåsarfunktionen fått efterfrågad information skickade de denna och visselblåsaranmälan till Noa (Nationella operativa avdelningen) för åtgärd och återkoppling. Noa fick drygt två månader på sig att utföra uppgiften. Uppdraget kvitterades av chefen UB (enheten för utveckling av brottsbekämpning).

Återrapporteringen skedde dock inte inom denna tidsram men efter en påminnelse från visselblåsarfunktionen lovade chefen för UB att ärendet ska få en "skyndsam handläggning" (7 oktober 2025). Efter ytterligare en månad skrev chefen för UB att både IT-avdelningen och rättsavdelningen var inkopplade och att svar skulle komma i närtid. Några veckor senare genomfördes ett digitalt möte (25 november 2025) där Noa framförde att ett svar kunde förväntas före jul.

Av det mejl som chefen för UB skickade till visselblåsarfunktionen i januari 2026 går det emellertid att dra slutsatsen att det som tidigare framförts inte överensstämte med verkliga förhållanden. I mejlet stod att Noa "nu" kommer att:

"titta på den inkomna frågeställningen för att se om/vad vi kommer att göra med anledning av den. De kommer att behöva viss tid för det, men nu är det på gång i alla fall. Jag får å NOA:s vägnar beklaga att detta tagit sådan tid att komma till denna punkt."

I mejlet föreslogs också att visselblåsarfunktionen och den gruppchef som fått i uppdrag att hantera ärendet skulle höras framöver "för att lägga upp strategin i hur vi kommunicerar externt (eller hur vi nu ska hantera detta beroende på vad vi kommer fram till)". Det följde ett mönster som också berörs i denna visselblåsaranmälan – att den förmedlade bilden av polisen är en prioriterad fråga.

Den gruppchef på UB som fått i uppdrag att handlägga ärendet skrev samma dag att han skulle "försöka bena ut en lämplig väg framåt med kunnig personal". Han återkom till visselblåsarfunktionen nästkommande vecka med ett svar som var genomarbetat och väl avvägt vad gäller hanteringen av den ena obotskoden (171) som berördes i visselblåsaranmälan, medan det resonemang som fördes kring den andra obotskoden (122A) istället tydliggjorde den problematik som visselblåsaranmälan ville åskådliggöra.

Obotskod 122A syftar på onödig och störande körning med motordrivet fordon vid bostadsbebyggelse och visselblåsaranmälan gällde att en mycket stor andel av dessa

ordningsföreläggande hade utfärdats på platser där det inte fanns någon bostadsbebyggelse. Polismyndigheten hade dock inte gått igenom dessa ordningsförelägganden för att se om de angivna brottsplatserna var förenliga med det rapporterade brottet. I svaret hävdade Polismyndigheten istället till att *"det alltid är en bedömning...vad som är vid bostadsbebyggelse"* och att eftersom den enskilde inte har någon *"skyldighet att skriva under ett ordningsföreläggande"* så visade det faktum att den enskilde i de fall som anmäls valt att skriva under ordningsföreläggandet att polisernas bedömningar att brottet 122A varit korrekt. Underskriften bekräftade enligt Polismyndigheten att den som rapporterats förstod vad brottet innebar och höll med om att det skett på en plats vid bostadsbebyggelse. Men de som rapporterats är ofta minderåriga och ett ingripande av uniformerade poliser innebär en asymmetrisk relation, där både kunskap och maktposition ger polisen ett tolkningsföreträde, vilket gör att ungdomar kan ha känt sig pressade att skriva under – särskilt som det kan uttryckas som att antingen skriver du under ett ordningsföreläggande eller så skriver jag en anmälan (som ska användas om en person förnekar ett brott, men även i fall som inte är klara även om personen erkänner brottet). Ett påskrivet föreläggande gäller som en dom som vunnit laga kraft och kan bara undanröjas av domstol.

Sammanfattningsvis hävdade Polismyndigheten i sitt svar att det inte fanns anledning att ifrågasätta de enskilda polisernas bedömningar och *"att frågan är besvarad och att inga ytterligare åtgärder behöver vidtas"* (trots att det är det är högst tveksamt att brott 122A kan begås på ett flertal av de platser som anges i ordningsföreläggandena (se bilaga 1))

Slutsatser och reflektioner

Visselblåsarfunktionen behöver fånga upp frekventa och systematiska missförhållanden

Genomgången av visselblåsaransmälningarna från år 2024 visar att visselblåsarfunktionen systematiskt bortser från de mönster som finns i anmälningarna³⁵.

När likartade problem hanteras separat riskerar systematiska missförhållanden att inte fångas upp. Det har heller inte hjälpt att göra sammanställningar och beskriva många fall som pekar på frekventa och systematiska missförhållanden (se t.ex. A199.867/202).

Denna anmälan pekar på att Polismyndighetens visselblåsarfunktion behöver ändra förhållningssättet att betrakta anmälningar som rör samma fenomen som isolerade företeelser och istället sträva efter att fånga upp frekventa och systematiska missförhållanden i verksamheten.

Visselblåsarfunktionen behöver se över sin tolkning av begreppet allmänintresse och sprida denna

Analysen av hanteringen av inkomna anmälningar indikerar att visselblåsarfunktionen gör en restriktiv tolkning av begreppet allmänintresse. Det är utifrån förarbetena till lagen (Prop 2020/21:193) många gånger svårt att förstå visselblåsarfunktionens bedömningar gällande att innehållet i en anmälan saknar allmänintresse. När förklaringar har efterfrågats har visselblåsarfunktionen enbart framfört att begreppet allmänintresse är svårtolkat och att andra myndigheter har liknande problem.

Analysen pekar på att det finns ett behov av att Polismyndighetens visselblåsarfunktion ser över sin restriktiva tolkning av begreppet allmänintresse och att funktionens bedömningar i högre grad ligger i linje med förarbetena till visselblåsarlagen (Prop 2020/21:193). Med tanke på vad dessa förarbeten tar upp är det dessutom viktigt att visselblåsarfunktionen till polismyndighetens anställda tydliggör sin tolkning av begreppet allmänintresse. Särskilt som nio av tio visselblåsaransmälningar som skickas in avslutas utan åtgärd med argumentet att det beskrivna problemet saknar allmänintresse. Det finns också ett behov att visselblåsarfunktionen är mer transparent och i högre utsträckning lämnar förståeliga förklaringar till sina beslut att vissa ärenden bedöms sakna allmänintresse.

³⁵ Liknande förhållande går att iaktta i andra delar av polisverksamheten exempelvis beträffande beslut att inte driva vidare anmälningar om fakturabedrägerier, där det är vanligt att hänsyn inte tas till vad som framgår i andra anmälningar när nedläggningsbeslut fattas, se Holgersson (2025). Analys av fakturabedrägerier. <https://polisforskning.se/ws/media-library/3008908a61fa5bdc6befd57c9777a41e/analys-av-fakturabedragierier.pdf>

Polismyndighetens visselblåsarfunktion utgör en grindvakt åt den högsta chefsnivån

Det förekommer att anställda har vänt sig direkt till rikspolischefen för att påtala problem i verksamheten med förhoppningen att de beskrivna problemen skulle åtgärdas och då hänvisats till att istället ta kontakt med visselblåsarfunktionen.

Av det som framgår i denna analys går det att betrakta Polismyndighetens visselblåsarfunktion som en grindvakt åt den högsta polisedningen. Anställda som påtalar problem kan hänvisas till visselblåsarfunktionen som till största delen avfärdar de påtalade problemen med argumentet att de saknar allmänintresse. Att ett problem saknar allmänintresse innebär inte att Polismyndigheten inte behöver agera för att komma tillrätta med det och när sådana problembeskrivningar hänvisas till visselblåsarfunktionen riskerar de att försvinna. Att visselblåsarfunktionen dessutom gör en mycket restriktiv tolkning av begreppet allmänintresse och inte fångar upp frekventa och systematiska missförhållanden som funktionen får kännedom är ytterligare en anledning till att problembeskrivningar osynliggörs

Det är vanligt att olika former av problem i polisverksamheten uppmärksammas utanför polisorganisationen, men få medarbetare rapporterar problem till visselblåsarfunktionen. Under år 2024 var det 3 promille av medarbetarna som gjorde en visselblåsaranmälan. Under år 2025 har antal visselblåsaranmälningar sjunkit med drygt 20 procent jämfört med år 2024³⁶.

Av de 102 visselblåsaranmälningar som lämnades in år 2024 skickades endast tio stycken vidare till en chef för åtgärd. **Ingen av dessa behövdes hanteras av den högsta chefsnivån (nivå 6).**

De åtgärder som visselblåsaranmälningarna under år 2024 resulterade i var dessutom begränsade.

Anställda har skäl att känna oro om de agerar som visselblåsare

Visselblåsarlagen ger skydd för personer som rapporterar missförhållanden i ett arbetsrelaterat sammanhang som har allmänintresse. Analysen visar att Polismyndighetens sätt att tolka begreppet allmänintresse innebär att anställda som tror att de har skydd av lagen sällan får ett sådant skydd. Att visselblåsarfunktionen inte tydliggör sin tolkning av begreppet och gör den tillgänglig för medarbetarna bidrar också till att anställda har svårt att bedöma om de kommer att omfattas av skyddet.

För 90 procent av de visselblåsaranmälningar som lämnades in år 2024 fick inte rapportören skydd av visselblåsarlagen eftersom visselblåsarfunktionen bedömde att de problem som beskrevs saknade allmänintresse.

³⁶ 84 anmälningar gjordes till visselblåsarfunktionen år 2025.

10 visseblåsarannmålningar resulterade i att visseblåsarfunktionen upprättade en brottsannmälan. **När detta sker sätts rapportören upp som annälare** och namnet blir därmed synligt för andra utanför visseblåsarfunktionen. För de 10 ärenden där visseblåsarfunktionen begärde att åtgärder skulle vidtas av verksamhetschefer eftersom de *bedömdes ha ett allmänintresse lämnade visseblåsarannmälan dessa vidare till andra delar av Polismyndigheten, vilket kan medföra att rapportören identifieras av andra än de som tjänstgör vid visseblåsarfunktionen.* För att få en fördjupad inblick och förståelse för processen ges ett hypotetiskt exempel:

”En anställd på ett lokalpolisområde skickar in en visseblåsarannmälan till visseblåsarfunktionen. Annälaren har dessförinnan informerat lokalpolisområdeschefen om de problem han identifierat i verksamhet, utan att denne vidtog några åtgärder. Den anställda vet att det inte vore uppskattat att gå runt lokalpolisområdeschefen och vända sig till polisområdeschefen för att påtala bristerna. Dessutom skulle de missförhållanden som han identifierat i lokalpolisområdet indirekt belasta polisområdeschefen och synliggör att det finns problem inom polisområdet. Den anställda befarar att det kan påverka viljan att tillgodogöra sig informationen och vänder sig därför till visseblåsarfunktionen.

Om visseblåsarfunktionen uppfattar att det beskrivna problemet på lokalpolisområdet har ett allmänintresse skickas sannolikt visseblåsarannmälan till polisområdeschefen eftersom visseblåsarfunktionen inte gör några utredningar. Polisområdeschefen ansvarar sedan för att utreda det påstådda problemet, att vidta eventuella åtgärder och att rapportera om dessa till visseblåsarfunktionen.

Den anställda vänder sig således till visseblåsarfunktionen eftersom han tror att de beskrivna problemen kommer att viftas bort av polisområdeschefen samt en rädsla för att utsättas för repressalier om han inte följer ”chain-of-command”. Genom sin visseblåsarannmälan går den anställda dock inte bara runt lokalpolisområdeschefen, utan även runt sin polisområdeschef och sin regionpolischef, men han tror att han är skyddad om han lämnar in en visseblåsarannmälan.

Genom visseblåsarfunktionens restriktiva tolkning av begreppet allmänintresse är sannolikheten dock liten att den anställda kommer att omfattas av visseblåsarlagens skydd. Dessutom kan repressalier var subtila³⁷, och även om den anställda får ett skydd enligt visseblåsarlagen kan han på olika sätt bli missgynnad i sin karriärutveckling och på annat sätt utan att det kan gå att styrka att det handlar om repressalier på grund av att han har framfört kritik. ”

³⁷ Se bl.a. bilaga 6, A199.867/2024. Se även till exempel <https://www.vardfokus.se/debatt/nar-visseblasare-tystas-bryter-offentlig-sektor-mot-sitt-arbetsmiljoansvar/>

Denna typ av förhållanden kan vara en förklaring till den misstro mot visselblåsarfunktionen som förmedlats av anställda. I början av november år 2025 fick jag exempelvis ett mejl som innehöll en beskrivning av allvarliga missförhållanden inom Polismyndigheten som avslutades med:

”Vi har inte förtroende för polisens visselblåsarfunktion. Anledningen till att vi skriver till just dig är att för allt du vet och förstår om polisledningen och om tystnadskulturen inom polisen.” (Mejl 2025-11-03)

Det var en i raden av liknande mejl som sammantaget utgör huvudskälet till att denna visselblåsaransmälans upprättas. Samma sak gäller min visselblåsaransmälan A199.867/2024 som handlade om att anställda blir otillbörligt gynnade medan andra utsätts för repressalier. När jag kontaktas av anställda i hopp om att jag ska kunna förmedla deras iakttagelser är det svårt att inte känna ett ansvar för att göra vad jag kan.

En anställd kan givetvis välja att vara anonym när denne gör en visselblåsaransmälan, men sannolikheten är då lägre för att problem kommer att åtgärdas eftersom det inte är möjligt att ställa kompletterande frågor kring de upplevda missförhållandena. Även om en anmälare är anonym kan det om anmälan innehåller detaljrika beskrivningar vara möjligt att få en indikation på vem som är anmälare för någon med god kännedom om den verksamhet som beskrivs.

En summering av problematiken är att om en anställd önskar att ett problem ska åtgärdas och därför anger sitt namn på visselblåsaransmälan löper denne en stor risk att inte få ett skydd av visselblåsarlagen eftersom bedömningen ofta blir att de beskrivna problemen saknar ett allmänintresse. Om de beskrivna problemen bedöms ha ett allmänintresse skickas anmälan för utredning till de enheter som de beskrivna problemen existerar inom. Detta kan medföra att rapportören identifieras vare sig denna har angivit sitt namn eller ej. Eller så kan visselblåsaransmälan leda till att det upprättas en brottsanmälan där rapportören sätts upp som anmälare. Anställda som framför kritik som inte är välkommen riskerar att utsättas för repressalier (se anmälan A199.867/2024³⁸).

Sammanfattningsvis har anställda skäl att känna oro om de agerar som visselblåsare.

Brister i sättet att följa offentlighetsprincipen

I denna visselblåsaransmälan vill jag även anmäla att de problem vad gäller ett bristande sätt att följa offentlighetsprincipen som beskrevs i A199.867/2024 och i forskningsrapporten *”Hur efterlever polisen offentlighetsprincipen?”*³⁹ fortfarande är aktuella.

Att Polismyndigheten följer offentlighetsprincipen har ett allmänintresse. Visselblåsarfunktionens bedömning, att problem i Polismyndighetens sätt att följa offentlighetsprincipen

³⁸ Se även <https://www.vardfokus.se/debatt/nar-visselblasare-tystas-bryter-offentlig-sektor-mot-sitt-arbetsmiljoansvar/>

³⁹ Holgersson (2021). <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1613535/FULLTEXT03.pdf>

saknar allmänintresse, ligger inte i linje med vad som bör räknas ha ett allmänintresse enligt förarbetena till visselblåsarlagen (se Prop 2020/21:193 s. 40-43). **Det finns ett behov av att Polismyndighetens visselblåsarfunktion förändrar sin tolkning av allmänintresse så att allvarliga och systematiska brister i att följa offentlighetsprincipen inkluderas i begreppet och att beskrivna problem med detta åtgärdas⁴⁰.**

Ett vanligt tillvägagångssätt när ett ärende skrivs av är att hänvisa till ett redan pågående förändringsarbete som påstås förväntas lösa det beskrivna problemet. Det går att befara att ett sådant argument kan användas avseende de anmälda bristerna i sättet att följa offentlighetsprincipen. Sådana argument har redan förekommit med en hänvisning till en centralisering av hanteringen av begäran av allmänna handlingar och kunskapshöjande åtgärder hos handläggare ute i linjeverksamheten. Men den visselblåsaransökan som lämnades in i april 2024 handlade i huvudsak om fall som hade hanterats på nationell nivå av jurister. Det framgår av ansökan (se bl.a. bilaga 4⁴¹) att sådana befattningshavare på nationell nivå har lämnat missvisande och felaktiga uppgifter i argument för att inte lämna ut begärda handlingar, vilket försvårar eller hindrar olika former av granskningar av polisverksamheten eller dess företrädare.

I stället fanns ett mönster att personal på lokal nivå ute i polisområdena i högre grad efterlevde regelverket, kanske för att de i mindre utsträckning utsattes för eller upplevde en påtryckning av att hindra insyn. En centralisering av hantering av begäranden av allmänna handlingar riskerar därför snarare att förvärra situationen utifrån den beskrivna problembilden.

Brister i att följa likhetsprincipen, objektivitetsprincipen och kravet att myndigheter ska vara sakliga

I denna nya visselblåsaransökan vill jag även anmäla att de problem som beskrevs i A199.867/2024 om ett bristande sätt att följa likhetsprincipen och objektivitetsprincipen fortfarande är aktuella. Det går inte av visselblåsarfunktionens beslut gällande A199.867/2024 att utläsa om de menar att dessa beskrivna problem saknade allmänintresse, eller om visselblåsarfunktionen missat att ansökan innefattade dessa brister.

I denna visselblåsaransökan vill jag också anmäla att de problem som beskrevs i A199.867/2024 om den bristande efterlevnaden av kravet att myndigheter ska vara sakliga fortfarande är aktuella. För mer utförliga beskrivningar av detta problem vill jag även hänvisa till forskningsrapporterna: i) *"Rikspolischefens sätt att svara på frågor – en fallstudie"*⁴², ii) *"En fallstudie av Polismyndighetens mediala kommunikation efter ett granskande reportage i juni*

⁴⁰ I sammanhanget finns det anledning att påpeka att visselblåsarfunktionens sätt att maska innehållet i visselblåsaransökningar som begärdes ut inom ramen för denna visselblåsaransökan inte kan sägas följa offentlighetsprincipen.

⁴¹ Holgersson, S. (2024) Bilaga 4. <https://polisforskning.se/ws/media-library/d9f764e38d6d41a5b022efaedb4cbad6/bilaga-4.pdf>

⁴² Holgersson, S. (2023). <https://polisforskning.se/ws/media-library/8164464b98c54da5b20363c131d3ac79/rikspolischefens-satt-att-svara-pa-fragor.pdf>

22”⁴³, iii) ”Hur skyddar och stärker Polismyndigheten föreställningen om sin effektivitet – exempel från olika verksamhetsområden”⁴⁴, iv) ”Yta och innehållet i Polisens informationskampanjer”⁴⁵ samt även v) Frida Sundqvist bok *Efter skotten: sanningen om Sveriges värsta massskjutning*.

En mängd förändringar av lagstiftningen har skett de senaste åren med syftet att underlätta för Polismyndigheten att bekämpa gängkriminaliteten. Många har varnat för denna snabba omvandling⁴⁶ - bland annat att en preventiv avlyssning kan träffa för brett och urskillningslöst om polisen även får avlyssna icke misstänkta personer⁴⁷. Det påtalades i visselblåsaransmälan A199.867/2024⁴⁸ att polisens ökande befogenheter är problematiska med tanke på de många exempel som finns där anställda inom Polismyndigheten är beredda att bryta mot grundlagen och andra former av regler (se även rapporten: ”*Ursäkta vi är faktisk polisen och vi står över lagen!*”⁴⁹). Att polisen har iakttagits visa en följsamhet att följa politiska önskemål även i operativa frågor (se exempelvis Holgersson, 2019⁵⁰) och utvärderingar (se efterföljande avsnitt) förstärker allvaret i de beskrivna problemen. En orsak kan vara de starka band som finns mellan politiken och vissa chefer på nyckelfunktioner inom Polismyndigheten som fått anställning inom Polismyndigheten där principen om förtjänst och skicklighet inte följts (berörs i visselblåsaransmälan A199.867/2024⁵¹).

Att komma tillrätta med Polismyndighetens brister i sättet att följa likhetsprincipen, objektivitetsprincipen och att myndigheter ska vara sakliga har ett betydande allmänintresse.

⁴³ Holgersson, S., Grahn, O. & Granér, R. (2022). <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1672504/FULLTEXT02.pdf>

⁴⁴ Holgersson, S. & Westman, J. (2021). <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1620525/FULLTEXT01.pdf>

⁴⁵ Holgersson, S. (2021). <https://open.lnu.se/index.php/hn/article/view/2879/2467>

⁴⁶ Till exempel Centrum för rättvisa, 2023. <https://centrumforrattvisa.se/utokade-mojligheter-att-anvanda-preventiva-tvangsmedel-2-sou-202360/>; Civil right defenders, 2023. <https://crd.org/sv/backademokratin/>; Cantwell, 2024. <https://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/a/69L7kL/visitationszoner-kommer-att-gora-sverige-samre?fbclid=IwAR0Y8woAr2dLOWDixqIMot6TCDDxGWN3zNu0f8fhbv3fpOCXUEdF3npj0L0>; se även intervjuer med sex erfarna jurister (Wahlberg, 2022) <https://www.dagensjuridik.se/nyheter/toppjuristerna-om-politikernas-lagforslag-mot-kriminaliteten/>

⁴⁷ Se t.ex. Sveriges Advokatsamfund, 2021.

<https://www.advokatsamfundet.se/Nyhetsarkiv/2021/november/advokatsamfundet-risker-med-forslag-om-avlyssning-utan-konkret-brottsmisstanke/>; Cantwell, 2024a.

<https://www.aftonbladet.se/nyheter/kolumnister/a/OQmrwg/oisin-cantwell-undermalig-lagstiftning-ar-en-fara-for-sverige>; DN, 2024. <https://www.dn.se/ledare/sverige-tar-nu-steg-efter-steg-mot-allt-mindre-frihet/>

⁴⁸ Holgersson, S. (2024). <https://polisforskning.se/ws/media-library/5e6e847cca874ac4ba29f1603d94254c/rapport-om-vanskapskorruption.pdf>

⁴⁹ Holgersson, S. (2018). <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1236513/FULLTEXT01.pdf>

⁵⁰ Holgersson, S. (2019). <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1356148/FULLTEXT01.pdf>

⁵¹ Holgersson, S. (2024). <https://polisforskning.se/ws/media-library/5e6e847cca874ac4ba29f1603d94254c/rapport-om-vanskapskorruption.pdf>

Brister i utvärdering, uppföljning och redovisning av polisens verksamhet

I denna nya visseblåsarannmälan vill jag dessutom anmäla att **utvärdering och uppföljningen av den brottsförebyggande verksamheten är bristfällig**, vilket bland annat togs upp i A609.075/2024 och framgår av Tillsynsenhetens rapport⁵². Tillsynsenhetens rapport berör dock bara en avgränsad del av det som innefattas i problembeskrivningen under denna punkt i visseblåsarannmälan. En hänvisning till ett pågående förändringsarbete med anledning av Tillsynsenhetens rapport är därmed inte en lösning på huvuddelen av de beskrivna problemen i detta avsnitt.

Det som innefattas under denna punkt i anmälan handlar inte bara om behovet av att ta fram uppföljningsvariabler och uppföljningsprocesser som gör att den brottsförebyggande verksamheten synliggörs på ett tydligare sätt. Det handlar framförallt om ett behov av en kulturförändring vad gäller synen på uppföljning och utvärdering. Den bristande hanteringen vid utvärdering av säkerhetszoner som presenteras i anmälan A765.445/2024 utgör ett exempel på detta förändringsbehov, där information i utvärderingar som inte ligger i linje med ledningens önskemål snarare hanteras som ett hot än som en tillgång. Det är långt ifrån hur en lärande organisation ska fungera. Personer inom Polismyndigheten som har insyn i processen med hur utvärderingsrapporten om säkerhetszonen i Norrköping ändrades har beskrivit att orsaken till att text togs bort i utvärderingen var att det fanns en rädsla att föra fram fakta som visade att införandet av säkerhetszoner inte var det effektiva verktyg som ansvariga politiker ville förmedla.

Visseblåsarfunktionen avslutade anmälan med **motiveringen att chefer ska kunna ha stor påverkan på innehållet i utvärderingar och uppföljningar**. Det är en anmärkningsvärd ståndpunkt eftersom det är viktigt att utvärderingar och uppföljningar resulterar i ska presenteras oaktat om en chef finner informationen besvärande.

Under en intervju⁵³ i april 2025 fick rikspolischefen frågor om varför viktiga resultat hade tagits bort från utvärderingen av säkerhetszonen i Norrköping. Hon kunde inte svara på varför, men konstaterade att det var en *”väldigt olycklig hantering”* av utvärderingsrapporten och hävdade bestämt att polisen inte mörkar saker utan strävar efter öppenhet.

Fortfarande har Polismyndigheten dock valt att inte presentera den information som togs bort ur utvärderingen av säkerhetszonen i Norrköping som har ett tydligt allmänintresse och som var orsaken till att visseblåsarannmälan A765.445/2024 skickades in. Med tanke på den

⁵² Polismyndigheten 2025 https://polisen.se/siteassets/dokument/tillsynsrapporter/2025_2-rapport---formagan-till-underrattelsebaserade-brottsforebyggande-aktiviteter-i-lokalpolisomradena.pdf

⁵³ Kvartal, fredagsintervjun <https://kvartal.se/fredagsintervjun/poddar/tystnadskulturen-hos-polisen-sticker-inte-ut/cG9zdDozMDc4>

kritik som Sverige fått av FN⁵⁴ i december 2025 har behovet att tillgängliggöra den information som ströks ökat.

I denna nya visseblåsaransmälan vill jag även inkludera det som beskrevs i A609.075/2024 gällande den vilseledande nationella redovisning av antalet områdespoliser. Dessa problem är fortfarande aktuella. Vidare har kravet att öka antal uniformerade poliser i yttre tjänst hanterats genom extensiv tolkning av detta begrepp. Det har medfört att statistiken rörande omfattningen av uniformerad tjänstgöring i yttre tjänst är missvisande. Samtliga dessa problem gäller i hela Sverige⁵⁵. En forskningsstudie visade att Polismyndigheten även skönmålar sina årsredovisningar⁵⁶ vilket jag vill inkludera i denna ansökan.

Det är av allmänintresse att politiker och medborgare får rättvisande beskrivningar av polisens verksamhet.

Otillbörligt gynnande och repressalier

I denna nya visseblåsaransmälan vill jag även anmäla att förekomsten av otillbörligt gynnande och repressalier som togs upp i A199.867/2024 fortgår. Sedan ansökan gjordes i april 2024 har jag fått ta emot en mängd ytterligare exempel från olika delar av landet på detta. Med tanke på hur innehållet i förra visseblåsaransmälan hanterades har jag bedömt det vara bortkastat att som förra gången lägga ned tid och kraft på att presentera fallbeskrivningar. Av frekvensen och innehållet i de fall som jag fått inblick i går det att dra slutsatsen att det inte finns något som talar för att situationen har förändrats sedan ansökan gjordes i april 2024.

Visseblåsarfunktionen gör inte utredningar och jag menar att det är fel att avfärda de återkommande beskrivna problemen gällande otillbörligt gynnande och repressalier utan att vidta en utredning. Utifrån det mönster som utkristalliserats när det gäller hur visseblåsarfunktionen motiverar avskrivningar av ansökaner finns det skäl att beröra internrevisionens rapport: *"Granskning av Polismyndighetens bemanningsprocesser"*⁵⁷. Denna intervisionsrapport rör en känslig fråga och internrevisionens agerande tydliggör de problem med utvärderingar som tas upp i denna visseblåsaransmälan.

Rapporten har titeln *"Granskning av Polismyndighetens bemanningsprocesser"*, men bemanning genom rekrytering, där det finns ett uttalat krav att förtjänst och skicklighet ska vara styrande, har **inte** ingått i granskningen. Det är enbart arbetsledningsbeslut som blivit föremål för en granskning. Internrevisionen har dessutom valt att utesluta bedömningar av om genomförda arbetsledningsbeslut har varit korrekta eller ej och har valt att inte heller beröra

⁵⁴ FN:s rasdiskrimineringskommitté (Cerd) kritiserar Sverige i ny rapport, se <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/fn-kritiska-till-svenska-sakerhetszoner>.

⁵⁵ Bland annat uttrycks av polispersonal på sociala medier (t.ex. gällande Västra Götaland) och framkommit vid kontakter med polispersonal i olika delar av Sverige.

⁵⁶ Se avsnitt 12.3 *Beskrivningar av polisens trafiksäkerhetsarbete i årsredovisningar, återrapportering till regering m.m.* i Holgersson, S., Grahn, O. & Wictorsson, S. (2020). <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1442347/FULLTEXT01.pdf>

⁵⁷ <https://polisen.se/siteassets/dokument/internrevision/granskning-av-polismyndighetens-bemanningsprocesser-arbetsledningsbeslut.pdf/download/?v=776d82e6334e55196f3e70459e05c575>

frågan om förekomsten av eventuella repressalier mot anställda ser ut att ha påverkat bemanningsprocesser.

Internrevisionen framhåller att om förändringen är mer långtgående och utanför ramen av det som framgår av anställningsavtalet så behöver tjänsten tillsättas genom rekrytering, men gör ingen analys av om gjorda arbetsledningsbeslut istället borde ha gjorts som en rekrytering. Dock påtalas att information om intresseanmälningar i vissa fall är för snarlika rekryteringsannonser, *"vilket kan leda till att ett intresseanmälningsärende vid en överklagan kan bedömas som rekrytering"*. En kontroll sker senare av internrevisionen i syfte att säkerställa att intresseanmälningar inte innehåller information som är snarlika rekryteringsannonser – men det sker ingen värdering av om tillsättningarna istället borde ha skett genom rekrytering. Underlag till interrevisionens rapport utgörs av ett *"mindre antal stickprov"* i syfte att stämma av vilken dokumentation som funnits i ärendena. Hur många stickprov som genomförts anges inte. Granskningen utökades med enkäter där 79 chefer svarade (200 enkäter skickades ut) på frågor. Dessutom svarade 41 medarbetare på HR (65 enkäter skickades ut). Det framgår att antal respondenter som besvarat respektive fråga varierat eftersom respondenterna kunde välja att inte besvara samtliga frågor.

I enkäterna fick cheferna bland annat frågan om de upplevde att det var en bra fördelning mellan bemanningstyperna rekrytering, arbetsledningsbeslut med eller utan intresseanmälan. I rapporten presenteras en fördelning av dessa bemanningstyper som bygger på statistik från HR. Interrevisionen gör ingen värdering och analys av statistikens tillförlitlighet. Av visselblåsaransökan A199.867/2024 framgår att HR inte gör statistik över arbetsledningsbeslut och att det enligt personal på HR därför inte går att få fram en rättvisande statistik.

En genomgång av ett stort antal CV som gjordes vid framtagandet av visselblåsaransökan A199.867/2024 pekade på att arbetsledningsbeslut utan intresseanmälan förekom oftare än de med intresseanmälan. Av den statistik som redovisas i internrevisionens rapport utgör dock arbetsledningsbeslut utan intresseanmälan under år 2021, 2022 och 2023 mindre än en tiondel av de arbetsledningsbeslut som fattats. Enligt redovisad statistik har det i Polismyndigheten under hela år 2023 enbart fattats 55 arbetsledningsbeslut utan intresseanmälan.

Frågor om jäv ställs också i enkäterna till medarbetare på HR och till chefer, till exempel om det är tydligt hur man ska agera för att förhindra jäv vid arbetsledningsbeslut utan intresseanmälan. Men någon granskning av förekomsten av jäv görs inte i internrevisionens rapport.

Utifrån ovanstående underlag presenteras ett antal åtgärdsförslag i interrevisionens rapport. Ett av dessa är att tillämpa uppdragskompassen för att skapa en önskvärd förändring. Uppdragskompassen har blivit något av en patentrösning på allehanda problem inom Polismyndigheten. Det är dock svårt att förstå hur kompassen konkret ska kunna användas för att jäv ska minska i omfattning.



Figur 1. Polisens uppdragskompass.

Vidare framförs i interrevisionens rapport att den bemannande chefen vid misstanke om jäv ska uppmuntras stämma av frågan med sin överställda chef ("farfarsprincipen"). I visselblåsarankmälan A199.867/2024 framgår dock att problemet med otillbörligt gynnande och repressalier återfinns på alla hierarkiska nivåer i Polismyndigheten och har även identifierats på högsta ledningsnivå. Med tanke på den utbredda kultur som finns med otillbörligt gynnande och repressalier är det svårt att se att den så kallade "farfarsprincipen" skulle vara en bra metod eller att en e-utbildning i etik skulle vara en verksam åtgärd för att komma tillrätta med problem med jäv i bemanningsprocesser. Det olämpliga i att exempelvis gynna en släkting eller en älskarinna i ett bemanningsärende torde vara uppenbart även utan en e-utbildning i etik.

I visselblåsarankmälan A199.867/2024 presenteras konkreta åtgärdsförslag på hur Polismyndigheten ska kunna komma tillrätta med otillbörligt gynnande och den utbredda repressaliekultur som gör medarbetare rädda att komma med kritik. Ett sådant förslag var att polisledningen bör vidta konkreta åtgärder som visar att otillbörligt gynnande och repressalier inte accepteras. Istället har ledningens agerande skickat motsatta signaler⁵⁸.

⁵⁸ Biträdande rikspolischefen har bl.a. tidigare själv kritiserats av JO för att inte följa principen om förtjänst och skicklighet vid tillsättning av underlydande chefer (se visselblåsarankmälan A199.867/2024) och rikspolischefen har valt att inte rätta till omplaceringen av internrevisorn som uppvisade integritet i samband med en revision (se bilaga 5 i A199.867/2024)

Ett år efter att visselblåsaransmälan om vänskapskorruption hade lämnats in fick rikspolischefen frågor om innehållet i anmälan under en intervju⁵⁹. Hennes svar var att det som togs upp i anmälan hade inträffat före hennes tid och att hon själv inte hade märkt av den typ av problem som beskrivs i anmälan. Hon hävdade också att det vidtagits åtgärder som förhindrar de oegentligheter som tagits upp i anmälan och att chefer numera får information om vad som menas med jäv och får intyga att det inte finns ett sådant förhållande. Den refererande visselblåsaransmälan innehöll dock även fall som inträffat under hennes tid som rikspolischef och just nepotism och vänskapskorruption vid rekryteringar är det mest frekvent nämnda problemet i anmälningar till visselblåsarfunktionen efter att hon tillträdde som rikspolischef.

Vidare framkom i media två månader innan intervjun med rikspolischefen att en hög polischef hade rekryterat sin särbo till en nyckelbefattning. Jag skrev med anledning av detta till rikspolischefen och gav ytterligare ett färskt exempel på att samme chef hade befordrat en kompis till polismästare. Jag hänvisade till den visselblåsaransmälan jag gjort knappt ett år tidigare och påtalade att det fortsätter att strömma in exempel till mig gällande nepotism och vänskapskorruption:

”Det pågår hela tiden och får väldigt negativa konsekvenser för verksamhet. Du vet säkert om vissa fall, men jag är övertygad om att du inte får kännedom om den vidsträckta problembilden.”

Mejlet till rikspolischefen besvarades aldrig. Med tanke på att det handlade om en chef som är mycket nära under rikspolischefen i chefshierarkin och att mitt mejl föranleddes av att jag fått upprepade bekymrade kontaktförsök från anställda vars arbetsmiljö präglades kraftigt av detta, menar jag att tystnaden är problematisk. En gängse rutin är att åtminstone låta en medarbeta på kansliet formulera ett svar. En sådan tystnad tillsammans med att andra som har försökt att slå larm av rikspolischefen har hänvisats till visselblåsarfunktionen vittnar om ett aktivt ointresse som medför att det kan vara svårt för rikspolischefen att få en inblick i problembilden och därigenom att komma tillrätta med vänskapskorruption, nepotism och repressalier för de som kommer med viss typ av kritik. Att visselblåsarfunktionen regelmässigt gör bedömningen att denna typ av frågor inte har något allmänintresse och därför omgående lägger ner anmälningar som beskriver sådana problem innebär att fenomenet normaliseras.

Det är av allmänintresse att polisen inte ägnar sig åt nepotism och vänskapskorruption och att anställda som vågar larma om missförhållanden inte utsätts för repressalier.

Tystnadskultur och bristande oberoende

I visselblåsaransmälan A199.867/2024 beskrivs en tystnadskultur och ett bristande oberoende som ett kärnproblem för Polismyndigheten. Den förändrade och omfattande användningen av arbetsledningsbeslut i kombination med chefers tidsbegränsande förordnande skapar en rädsla och tillsättningar som bygger upp lojalitetsband. Signaler till anställda kan också skickas

⁵⁹ Kvartal. Fredagsintervjun.

vid löne- och utvecklingssamtal. Nuvarande ordning med otillbörligt gynnande och förekomsten av repressalier gör att det uppfattas som betydelsefullt att vara följsam. I visselblåsaransmälan A199.867/2024 framgår att det bristande oberoendet även gäller granskande funktioner såsom Tillsynsenheten, internrevisionen och Avdelningen för särskilda utredningar.

Ett bristande oberoende skulle även kunna vara en förklaring till visselblåsarfunktionens sätt att hantera inkomna anmälningar. Fram till 1998 hade länsstyrelserna i respektive län ett tillsynsansvar för polisverksamheten⁶⁰. Tillsynsenheten har numera sin organisatoriska placering vid rikspolischefens kansli, med rikspolischefen som direkt ansvarig för verksamheten. De anställda vid visselblåsarfunktionen tillhör Tillsynsenheten. De har tillsatts via arbetsledningsbeslut. Det gäller även chefen för Tillsynsenheten som har starka band till nuvarande chefshierarki.

Enligt *Internrevisionsförordningen (2006:1228)* och vägledningar från Ekonomistyrningsverket (ESV) ska internrevisionen vara en oberoende och objektiv granskningsfunktion som rapporterar direkt till myndighetschefen eller styrelsen. Syftet är att säkerställa att internrevisionen kan granska hela myndighetens verksamhet utan att påverkas av interna intressen. Chefen för internrevisionen ingår i Polismyndighetens nationella ledningsgrupp, vilket kan skapa intressekonflikter eftersom ledningsgruppen är ett beslutsfattande organ som ansvarar för att styra och utveckla verksamheten. Av visselblåsaransmälan A199.867/2024 framgår vidare att tillsättningsförfarandet av internrevisionschefen och socialt umgänge i vardagen ytterligare riskerar att påverka oberoendet. Att det i praktiken utgör ett problem tydliggörs av internrevisionschefens agerande när NFC granskades och dess chef hade önskemål om att avsnitt som blottlade brister skulle tas bort. Detta önskemål tillmötesgick internrevisionschefen som dessutom därefter utsatte de tre internrevisorerna, som inte ansåg sig kunna skriva under den ändrade rapporten, för kännbara repressalier.

I visselblåsaransmälan A199.867/2024 lämnas ett konkret förslag att polisledningen skulle se till att den interrevisor som omplacerades när han handlade i överensstämmelse med de övergripande principer som gäller för en interrevisor och inte skrev under den förändrade rapporten, skulle få återgå att arbeta som revisor. Polismyndigheten är i stort behov av det förhållningssätt som interrevisorerna uppvisade. Det påpekades i visselblåsaransmälan att en sådan åtgärd också skulle sända signaler till andra anställda att yrkesetisk integritet värdesätts. Samma budskap framfördes även till nuvarande rikspolischef och biträdande rikspolischef vid ett enskilt möte med dem, där jag betonade den stora symboliska betydelse ett sådant beslut skulle ha för att konkret visa att en repressalierkultur inte accepteras av högsta ledningen.

Nuvarande rikspolischef har kunskap om att en högt kvalificerad och ansvarstagande revisor mot sin vilja har omplacerats till en funktion som fordonsredogörare. **Rikspolischefen har dock valt att inte korrigera den felaktiga behandlingen av denna interrevisor**, med argumentet

⁶⁰ Se prop. 1998/99:1.

att hon inte har någon anledning att *"grotta i det som skett tidigare"*⁶¹ trots att den negativa effekten av de beslut som fattades strax innan hon tillträdde är pågående. **Detta förhållningssätt innehåller därmed ett budskap till hela organisationen att följsamhet mot överordnade värderas högre än lojaliteten mot uppdraget när dessa två värden står i motsatsställning.**

Dessutom har nuvarande högsta polisleddning en problematisk inställning till tystnadskulturen inom Polismyndigheten. I intervjuer i media har rikspolischefen yttrat sig att hon inte alls märkt att det finns någon tystnadskultur inom Polismyndigheten⁶². Hon har berättat att när hon kom till myndigheten hade hon med sig den bild av en tystnadskultur som *"varit gällande i media"*, men efter att *"träffat otroligt många medarbetare och chefer och ställt frågor om det här"* har hon dragit slutsatsen att denna bild är felaktig. Att själva existensen av en tystnadskultur kan påverka svaren från underlydande verkar inte rikspolischefen vägt in som en variabel vad gäller att bedöma tillförlitligheten i svaren. Hon hänvisar även till en enkätundersökning som hon menar *"verkligen understryker"* att det inte är ett problem med en tystnadskultur inom Polismyndigheten⁶³.

Rikspolischefens sätt att hänvisa till enkätundersökningen är intressant med tanke på de problem med bristfälliga uppföljningar/utvärderingar och hur sådana resultat kommuniceras som tas upp i denna visselblåsaranmälan. Hon hävdade i intervjun att en av enkätfrågorna var: *"kan man lyfta upp problem, brister och kritik?"*. Men ordet *"kritik"* förekom inte i den enda frågeställning i enkäten som hade koppling till begreppet tystnadskultur.

Påståendet som de anställda skulle svara på i enkäten löd: *"Det är okej att lyfta problem och brister som påverkar arbetet och arbetsplatsen"*. Rikspolischefen framförde att bara 4% *"svarade att man inte kunde det"*. Hon hänvisade också till den undersökning som genomfördes efterföljande år, där motsvarande siffra var 3%⁶⁴. Det stämde att det var 4% respektive 3 procent som definierats⁶⁵ att ha svarat *"nej"* på påståendet, men det var 20 procent som definierats inte ha svarat *"ja"*. Det vill säga en av fem medarbetare svarade inte *"ja"* på påståendet att det är okej att lyfta problem och brister som påverkar arbetet och arbetsplatsen. Vidare tydliggjordes inte vad det var för typer av problem och brister som innefattades i påståendet och vilken nivå som avsågs med att *"lyfta"* i det påstående som anställda skulle svara på. Att det finns en tystnadskultur i en organisation innebär inte att inga som helst problem och brister får ventileras. Det intressanta är vilken typ av frågor som är

⁶¹ Kvartal fredagsintervjun. <https://kvartal.se/fredagsintervjun/poddar/tystnadskulturen-hos-polisen-sticker-inte-ut/cG9zdDozMDc4>

⁶² Ekots lördagsintervju i oktober. <https://www.sverigesradio.se/avsnitt/rikspolischef-petra-lundh-det-kliade-i-fingrarna-att-andra-polisens-arbete>; Kvartal fredagsintervjun i april 2025.

<https://kvartal.se/fredagsintervjun/poddar/tystnadskulturen-hos-polisen-sticker-inte-ut/cG9zdDozMDc4>

⁶³ Kvartal fredagsintervjun. <https://kvartal.se/fredagsintervjun/poddar/tystnadskulturen-hos-polisen-sticker-inte-ut/cG9zdDozMDc4>

⁶⁴ Kvartal fredagsintervjun. <https://kvartal.se/fredagsintervjun/poddar/tystnadskulturen-hos-polisen-sticker-inte-ut/cG9zdDozMDc4>

⁶⁵ Definitionen utgick från var på skalan de anställda hade markerat sitt svar avseende i vilken grad de höll med om påståendet.

tabubelagda. Problem till exempel i den fysiska miljön, med utrustning, lön eller med ledigheter brukar vara sådant som diskuteras livligt samtidigt som de områden som är känsliga omges med stor tystnad. Genom formuleringen av frågan undveks risken för besvärande resultat.

Med tanke på rikspolischefens hänvisning till enkätundersökningen påpekade intervjuaren att en tidigare undersökning hade visat helt andra resultat. Ett yttrande där föregående rikspolischef konstaterade att det råder en tystnadskultur inom Polismyndigheten som är viktig att komma tillrätta med spelades upp. Yttrandet hade gjorts ett halvår innan nuvarande rikspolischef tillträdde och byggde på Polismyndighetens egen undersökning som visade att mellan en fjärdedel och en tredjedel av medarbetarna inom polisen upplevde att de inte kunde uttrycka kritiska åsikter eller ställa kritiska frågor av rädsla för att det skulle leda till repressalier⁶⁶. Liknande resultat har framkommit vid två undersökningar som genomförts av Polisförbundet varav en publicerades knappt två år efter rikspolischefens uttalande⁶⁷, och en strax innan omorganisationen tio år tidigare. I den sist nämnda konstaterades att det var tre gånger fler poliser som var rädda att utsättas för repressalier om man kom med kritik eller synpunkter till ledningen jämfört med förvärvsarbetare i stort⁶⁸.

Rikspolischefen sa att hon inte kände till varför hennes företrädare hade uttryckt sig som han gjort om tystnadskulturen. Det intryck man får av hennes svar är att hon inte kände till Polismyndighetens egen undersökning som presenterades ett halvår innan hon tillträdde: *"Jag tror det var Polisförbundets undersökning"*. Hon kände heller inte till hur frågorna var ställda i Polisförbundets undersökning: *"Jag vet bara hur vi själva ställt frågorna och vad vi fått för svar."* På så sätt kunde hon inte tillfrågas varför man tagit bort den formulering som tidigare hade visat på att många upplevt en risk för repressalier när kritik yppades.

Rikspolischefen uttryckte i intervjun att Polismyndigheten *"jobbar jättemycket"* med att anställda ska känna att de ska kunna framföra vad de tycker. Men utan att känna till problembilden genom till exempel tidigare erfarenheter och underlag måste det vara svårt att veta hur ett sådant arbete ska se ut.

Med anledning av den enkät som rikspolischefen har hänvisat till har jag i kommunikationen med Polismyndigheten framfört att det:

"Vore intressant om frågan formulerades lite annorlunda till kommande år och kompletterades med andra frågor som på ett bättre sätt kunde användas för att bedöma omfattningen på fenomenet med tystnadskultur och vad som inkluderades i detta."

Jag fick dock ingen respons på detta förslag, vilket väcker frågor om det verkligen finns ett intresse av att kartlägga hur omfattande tystnadskulturen är. Är det primära med

⁶⁶ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/thornberg-om-utredningen>

⁶⁷ <https://www.dn.se/debatt/sveriges-storsta-myndighet-fyller-10-ar-dags-att-vaxa-upp/>

⁶⁸ <https://polistidningen.se/2015/04/bryt-tystnadens-destruktiva-spiral/>

frågeställningen i enkäten att externt kunna framföra att problemet med en tystnadskultur inom Polismyndigheten har upphört?

Rikspolischefen svarade i media jakande på frågan om enkäten var anonym. Det stämmer att de som svarar på enkäten inte uppger sitt namn, men enkätens resultat bryts ned på en så låg organisatorisk nivå att respondenter riskerar att identifieras. Det förekommer att det vid genomgång av resultaten på enhetsnivå ställs frågor till och bland medarbetare *”vem har svarat det här?”*. Sammanställningar av svar på vissa frågor kan belasta respondentens närmaste chef vilket indirekt kan få nackdelar för respondent. För att få rättvisande svar på frågor om hur utbredd tystnadskulturen är och andra liknande känsliga frågor är det önskvärt att svaren på denna typ av frågor enbart sammanställs på aggregerad nivå, där medarbetare och den organisationsenhet de tillhör inte riskerar att pekats ut.

Det är svårt att komma tillrätta med tystnadskulturen inom Polismyndigheten när den högsta polisleddningen förnekar att det är ett problem. En sådan inställning riskerar också att påverka visseblåsarfunktionens bedömningar om att anmälningar om tystnadskultur har ett allmänintresse. En ond cirkel kan lätt uppstå när problemet med en tystnadskultur undertrycks.

Problemet med ett bristande oberoende innefattar även aktörer utanför Polismyndigheten. Det gäller bland annat journalister på framförallt lokalredaktioner som i högre grad jämfört med tidigare⁶⁹ är beroende av att ha en god relation till polisen för att få information. Ur en demokratisk aspekt är det problematiskt⁷⁰. Ett annat exempel på ett bristande oberoende går att finna hos forskare. En oberoende forskning kan utmana den bild Polisen vill ge av sin verksamhet, vilket kan möta motstånd när Polisen är angelägen av att styra den bild som förmedlas. Forskare som studerar frågor kopplade till polisens verksamhet är ofta beroende av att ha en god relation med polisen för att få tillgång till data. En god relation kan också vara en förutsättning för att få finansiering, vilket mer eller mindre medvetet riskerar att påverka både forskningsfrågor och sättet resultat redovisas. En forskningsstudie som presenterades i december 2025⁷¹ visar på ett tydligt samband mellan polisens intresse av att ett visst budskap förmedlas och hur forskare som har ekonomiska band till polisen agerar. Slutsatserna ligger i linje med tidigare forskning inom andra forskningsfält. Ett annat exempel på polisens strävan att styra forskning är hur myndigheten hanterade den utvärderingsfunktion som på regeringens uppdrag upprättades på rikspolischefens kansli år 2009. Polisleddningens försök att styra vilken forskning som skulle publiceras accepterades inte av de tillsatta professorerna i det inrättade vetenskapliga rådet. Rådet föll samman och den ansvarige professorn slutade i förtid⁷².

⁶⁹ Bland annat har de inte längre möjlighet att lyssna på polisradion för att få information.

⁷⁰ Se vidare bl.a. ”Hur hanterar polisen journalister? – Om transparens, makt och slutenhet.

<https://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1594248/FULLTEXT01.pdf>

⁷¹ Holgersson, S. & Granér, R. (2025). <https://open.lnu.se/index.php/hn/issue/view/301/144>

⁷² Knutsson, J. (2014), “Politics, promises and problems: The rise and fall of the Swedish police evaluation unit”, Applied Police Research. London: Routledge: 95–105.

Problemet med en utbredd tystnadkultur och ett bristande oberoende har ett allmänintresse eftersom det medför att problem inte åtgärdas eftersom de inte synliggörs.

Avsteg från lag och grundläggande principer

I detta avsnitt görs en kort resumé på vilket sätt de problem som innefattas i denna anmälan gör avsteg från lag och grundläggande principer.

EU:s visseblåsarordirektiv (EU) 2019/1937 och Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

Svensk rätt ska tolkas i ljuset av direktivets skyddssyfte. Sättet som Polismyndigheten hanterar visseblåsarankmålningar som beskrivs i denna rapport är inte förenligt med framförallt dessa tre artiklar i EU:s visseblåsarordirektiv:

- Artikel 6 – att rapportör har rimlig anledning att tro att den ska få skydd
- Artikel 9 – krav på effektiva interna rapporteringskanaler
- Artikel 19 – skydd mot repressalier

Det går även att ifrågasätta om Polismyndighetens agerande är linje med Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden och då framförallt:

- 1 kap. 2§ – att rapportör ska få skydd om det finns allmänintresse
- 3 kap. 1 § förbud mot repressalier
- 5 kap. 5 § – krav på oberoende hos de som tar emot visseblåsarankmålningar

När systematiska, frekventa och övergripande missförhållanden inte bedöms ha allmänintresse, indikerar detta en rättstillämpning som urholkar lagens skydd. En restriktiv tolkning av allmänintresse riskerar att stå i strid med EU-rätten. Vidare ska skyddet vara reellt och effektivt, inte enbart formellt. Jag har i denna anmälan försökt att visa att det finns stora risker att personer som framför kritik utsätts för indirekta repressalier genom att missgynnas på olika sätt. Av anmälan framgår också att den som rapporterat om ett missförhållande riskerar att identifieras bland annat genom att sättas upp som anmälare om visseblåsarfunktionen upprättar en anmälan som skickas till SU. Det finns också en risk att rapportören identifieras vid en utredning av anmälan eftersom en sådan vanligen utförs av den organisationsenhet där rapportören har sin organisatoriska tillhörighet. Anmälan väcker också frågor om visseblåsarfunktionen uppfyller kravet på faktisk självständighet eftersom funktionen är strukturellt beroende av den ledning som är ansvarig för den verksamheten som ofta är föremål för anmålningarna.

Regeringsformen (RF)

I Regeringsformens 1 kapitel 9§ står det att förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Det är många förhållanden som ingår i denna anmälan där det är tydligt att Polismyndighetens agerande inte är förenligt med regeringsformens krav. Det gäller bland annat en omfattande nepotism och

vänskapskorruption i samband med rekrytering och arbetsledningsbeslut, men också andra typer av otillbörligt gynnande av vissa arbetstagare. Ett annat vanligt förekommande exempel på brott mot regeringsformen är en negativ särbehandling av medarbetare som framför kritik. Ett annat problem som påtalas upprepade gånger i det materialet som ingår i anmälan handlar om att Polismyndigheten inte iakttar saklighet vid uppföljningar, utvärderingar och när myndigheten i andra sammanhang presenterar sin verksamhet.

Tryckfrihetsförordningen (TF)

I Tryckfrihetsförordningens 2 kapitel behandlas den så kallade offentlighetsprincipen. I 15§ står att: *"Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt" få ta del av handlingen. Det framgår också att om en handling inte kan tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, "ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia."*

Det material som ingår i denna anmälning visar att Polismyndigheten inte lever upp till offentlighetsprincipen. Det handlar om systematiska fel och inte om enskilda misstag. Även visselblåsarfunktionen brister i detta avseende så till vida att den maskar bort innehåll som inte skulle ha maskats.

Polismyndighetens stora brister i sättet att efterleva offentlighetsprincipen försvårar insyn och ansvarsutkrävande.

Förvaltningslagen (2017:900)

Flera problem som berörs i denna visselblåsar-anmälan bryter mot Förvaltningslagen (2017:900). Det gäller framförallt:

- 5 § - legalitet, saklighet och opartiskhet.
- 32§ - som berör dokumentationsskyldighet.

I anmälan tydliggörs problemet med en bristande regelefterlevnad inom Polismyndigheten. Vidare framträder brister i saklighet och opartiskhet på en mängd ställen i anmälan och de skrifter som anmälan hänvisar till. Vid genomgången av hanteringen av visselblåsar-anmälningarna gällande år 2024 finns det brister i dokumentationen av bedömningarna och oklara beslutsgrunder.

Andra lagar och regler

De problem som påtalas i denna anmälan bryter också mot andra lagar, exempelvis Arbetsmiljölagen. Det handlar också om en bristande efterlevnad av andra typer av regler såsom Polismyndighetens direktiv för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Listan över de lagar och regler som de problem som innefattas i denna anmälan bryter emot skulle kunna göras lång. Jag väljer dock att begränsa exemplifieringen till några av de mest allvarliga exemplen och syftet är att göra det uppenbart att denna anmälan har ett allmänintresse och

att visseblåsarfunktionen därmed inte följer gällande lagstiftning om denna anmälan skrivs av med hänvisning till att de beskrivna problemen saknar allmänintresse.

De problem som innefattas i denna anmälan

Nedan sammanfattas de problem som framkommer i anmälan:

1. Visselblåsarfunktionen fångar inte upp frekventa och systematiska missförhållanden som anmäls.
2. Visselblåsarfunktionen har en för restriktiv tolkning av begreppet allmänintresse.
3. Visselblåsarfunktionen har inte gjort sin tolkning av begreppet allmänintresse känd i polisorganisationen.
4. Visselblåsarfunktionen lämnar ofta inte förståeliga förklaringar till sina beslut att vissa ärenden bedöms sakna allmänintresse.
5. Visselblåsarfunktionen fungerar idag som en grindvakt åt polisedningen.
6. Visselblåsarfunktionens transparens är bristfällig.
7. Den oro som många anställda idag känner om de agerar som visselblåsare har en konkret grund.
8. Polismyndigheten brister i sättet att följa offentlighetsprincipen
9. Polismyndigheten brister i sättet att följa likhetsprincipen, objektivitetsprincipen och att myndigheter ska vara sakliga
10. Polismyndigheten brister i uppföljning och utvärdering av den brottsförebyggande verksamheten
11. Problem som framkommer i utvärderingar och uppföljning undertrycks om de inte ligger i linje med ledningens önskemål om vilken bild av verksamheten som ska framträda i dessa.
12. Fortfarande har Polismyndigheten valt att inte presentera den information som togs bort ur utvärderingen av säkerhetszonen i Norrköping och som har ett tydligt allmänintresse (och vilket rikspolischefen uttryckt som "olyckligt" i media).
13. Polismyndigheten skönmålar förhållanden i årsredovisningar och återsrapportering till regeringen.
14. Den nationella redovisningen av antalet områdespoliser är vilseledande
15. Omfattningen av uniformerad tjänstgöring i yttre tjänst redovisas på ett missvisande sätt.
16. Vissa personer gynnas på ett otillbörligt sätt i sin karriärutveckling inom Polismyndigheten.
17. Anställda som framför kritik riskerar att utsättas för repressalier.
18. Polisorganisationen präglas av en tystnadskultur.
19. Granskande funktioner som förväntas vara oberoende riskerar att utsättas för informella påtryckningar.

Att anmälan innefattar så många problem är kopplat till att visselblåsarfunktionens tidigare hantering av visselblåsaranmälningar har gjort att anmälda problem antingen inte utretts eller att åtgärderna varit otillräckliga.

Bilaga 1 – Felaktigt utfärdade ordningsförelägganden

Nedan återges den kommunikation som jag fick ta del av när jag ställde kompletterande frågor kring hanteringen av visseblåsarankmälan. Den detaljrika beskrivningen görs för att tydliggöra processen och hur visseblåsarankmälan's olika delar hanterades.

Återrapportering från Noa till Visseblåsarankfunktionen gällande A172.333/2025 den 22 januari 2026:

Nedan följer det jag har tagit fram kring ordningsbotskoderna. Återkoppla gärna om ni vill ha det skrivet på något mer formellt sätt eller om detta räcker som underlag för att svara. // Erik

NOA grupp UB-mitt, som ansvarar för utvecklingen av vägtrafikfrågor på ett nationellt plan, har i kontakt med åklagarnas utvecklingscentrum kommit fram till följande avseende de synpunkter som lyfts till myndighetens visseblåsarankfunktion:

Gällande det som angetts i skrivelsen om kod 171 (kört för nära framförvarande fordon) så kan vi se att kod 016A och B antagligen i stället borde ha använts (inte anpassat avstånd till framförvarande fordon). För den enskilde är dock kod 171 mer fördelaktig eftersom bötesbeloppet är 1 200 kr jämfört med 2 000 kr för kod 016A och B.

Gällande 122A (onödig och störande körning med motordrivet fordon vid bostadsbebyggelse) är det alltid en bedömning av både vad som är *onödig och störande körning* samt vad som är *vid bostadsbebyggelse*. Den enskilde har ingen skyldighet att skriva under ett ordningsföreläggande utan kan neka till gärningen och då avrapporterar polisen genom en polisanmälan. Den enskilde får antas ha godtagit bedömningen att 122A varit tillämplig, både vad gäller körningen och platsen, i de fall den enskilde valt att skriva under ordningsförelägandet.

I vår strävan att uppnå så korrekt tillämpning som möjligt av regelverket kommer vi ta upp ovanstående vid vårt Nationella trafikråd i mars för vidare spridning i polisregionerna. Av statistiken framgår att koden 171 används sparsamt i jämförelse med 016A även om de reglerar liknande felaktiga beteenden. Med beaktande av denna statistik och med ovan planerat förtydligande på trafikrådet anser vi att frågan är besvarad och att inga ytterligare åtgärder behöver vidtas.

2025:

Kod 171: 81 st

Kod 016A: 3992 st

2021

Kod 171: 32 st

Kod 016A: 4018 st

Vänligen

Svar från visseblåsarankfunktionen den 26 januari 2026:

Hej och tack!

Det blir bra så. Jag återkommer med besked om ärendets fortsatta handläggning.

Vänliga hälsningar

Mejl från visseblåsarankfunktionen till Noa den 3 februari 2026:

Hej igen!

Tack för den information som ni har lämnat.

För att kunna avsluta ärendet vid visselblåsarfunktionen skulle jag vara tacksam om ni kunde ge in någon form av dokumentation (ett mötesprotokoll, eller liknande) från nationella trafikrådets kommande möte i mars. Det viktiga är att det framgår att den aktuella frågan har hanterats och tagits om hand.

Vänliga hälsningar

Svar från Noa den 3 februari 2026:

Hej

Det fixar jag och skickar till dig!

Vi kommer också framgent prata med åklagaren om den ena obotskoden kan tas bort. Problem med att fordon kör för nära varandra på isvägar eller broar med dålig hållfasthet löses antagligen på bättre sätt än med obot på 1500 kr.

Mvh

Nedan ges tio exempel (framgår av den Excelfil med ordningsföreläggande som bifogades till visselblåsaranmälan) på olika platser i landet där ordningsföreläggande för brott 122A utfärdades (onödig och störande körning **vid bostadsområde**) trots att det inte finns något bostadsområde i anslutning till platsen. En person, ofta en ungdom, har därmed fått en dom i sitt brotts- och belastningsregister som är felaktig. Polismyndigheten "*ser inget skäl*" att åtgärda dessa felaktiga domar.

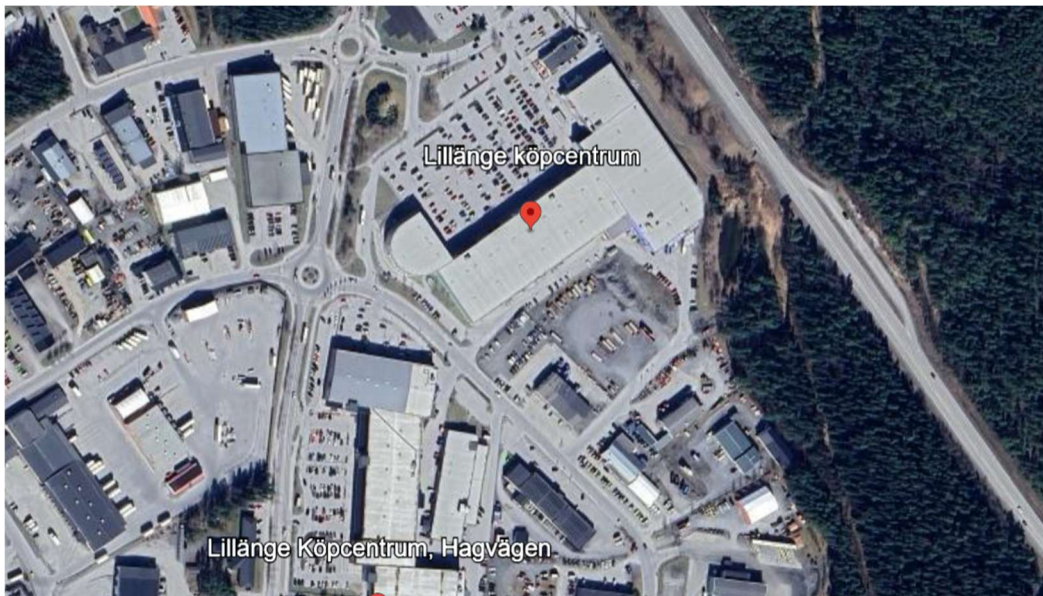


Bild 1: Lillänge Köpcentrum, Östersund.

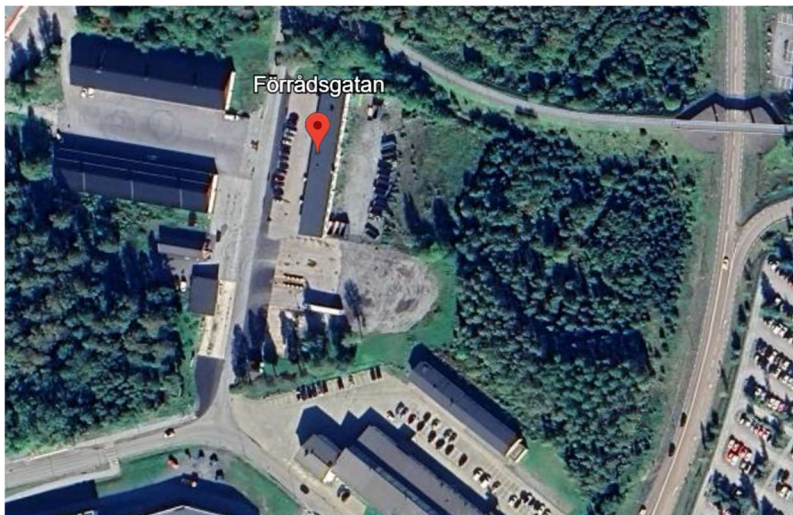


Bild 2: Förrådsgatan, Norrtälje.



Bild 3: P-däcket i Gallerian Kvamen, Mjölby.



Bild 4. Parkeringen, Hansa city, Kalmar.

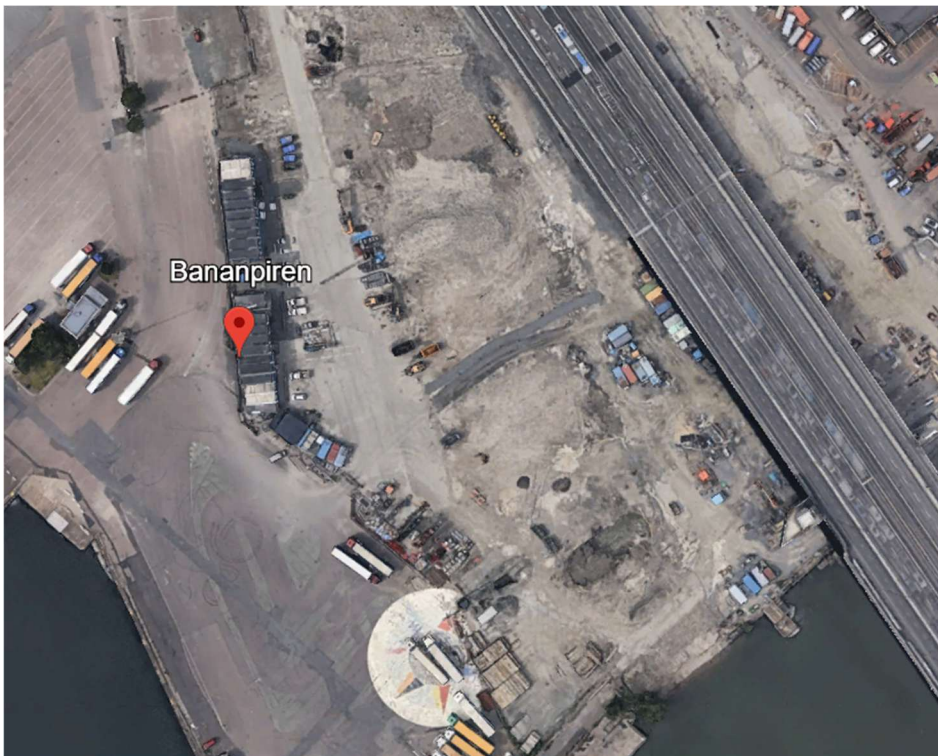


Bild 5: Bananpiren, frihamnen, Göteborg

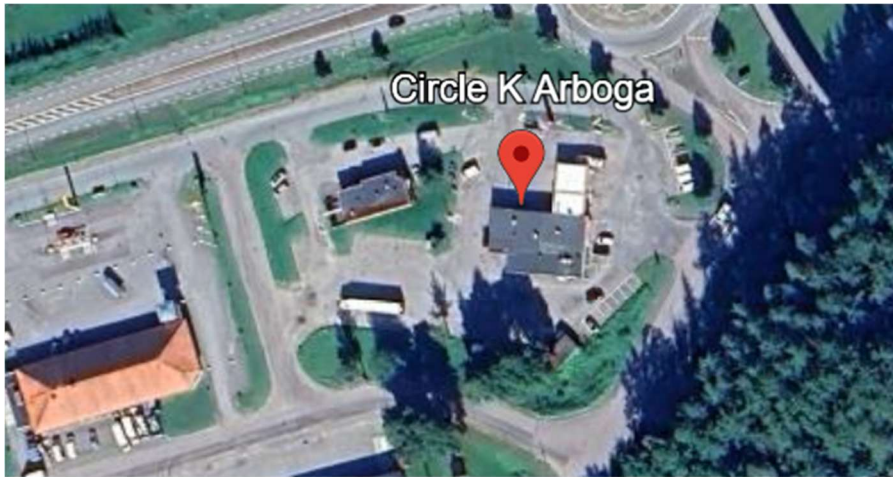


Bild 6: Circle K, Arboga.



Bild 7: Kvartergatan, Enköping.

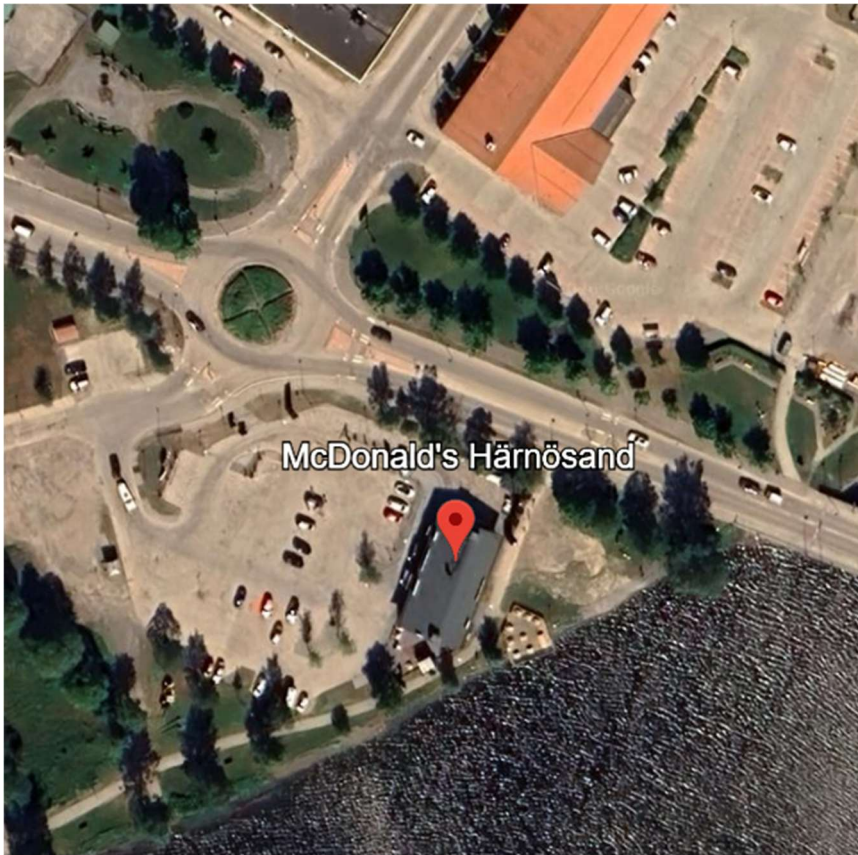


Bild 8. McDonalds, Härnösand.

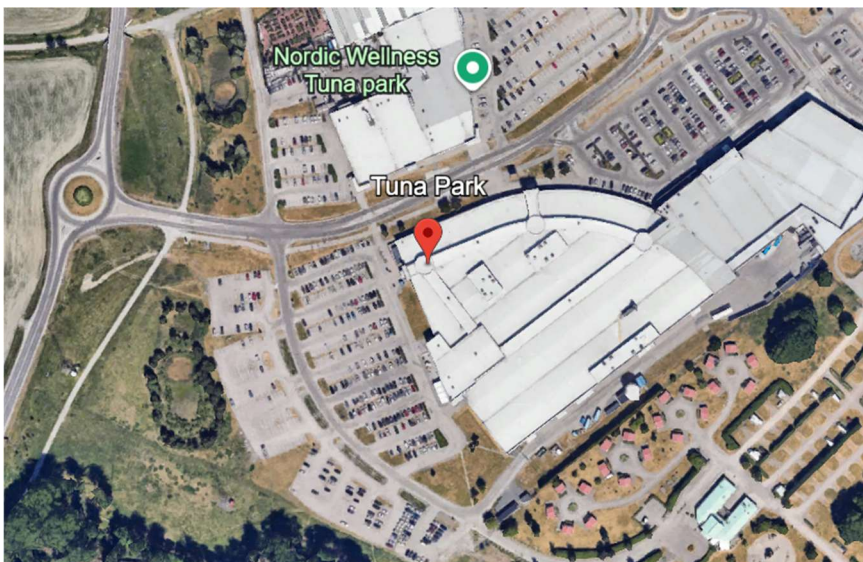


Bild 9. Tuna park, Eskilstuna.

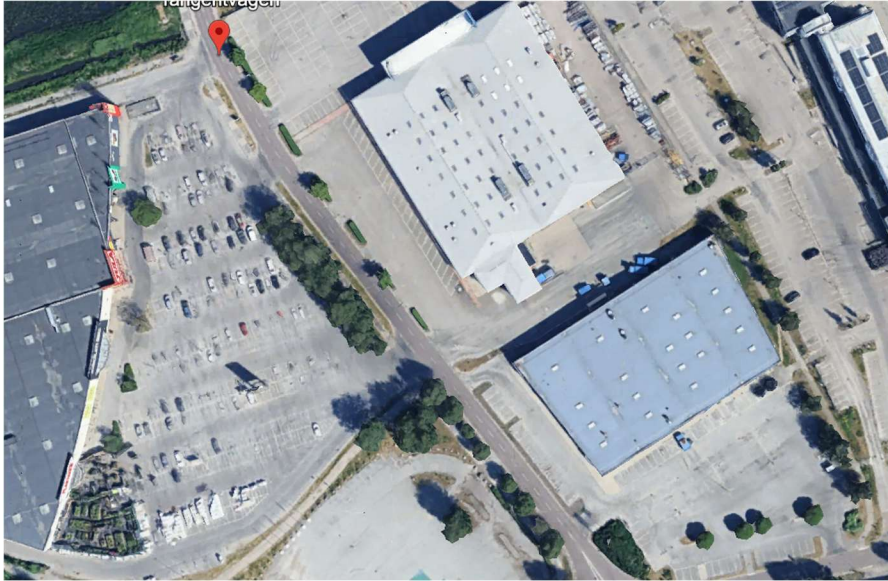


Bild 10. Tangentvägen, Huddinge.

När jag tagit del av underlaget gällande visseblåsarannmälan tog jag kontakt med Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum (och bifogade visseblåsarannmälan som inkluderade bilder på platser där det är svårt att se att de objektiva rekvisiten för det angivna brottet är uppfyllda). Jag skrev:

Stefan Holgersson
Till: registrator.utvecklingscentrum@aklagare.se
Ons 2026-03-25 14:59

Hej, jag uppmärksammade att Polismyndigheten har utfärdat ett stort antal felaktiga ordningsförelägganden. Jag rapporterade om detta i en visseblåsarannmälan.

Jag skulle vilja ta del av er dokumentationen av denna frågeställning som Polismyndigheten påstår sig ha samverkat med Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum om. Jag skulle också vilja ta del av hur ni motiverar att felaktigt lagakraftvunna domar ska ligga kvar (se exempel i bilaga 1 nedan).

Jag ser det inte som uteslutet att ni kanske inte fått ta del av det material som jag skickat till Polismyndigheten och att ni kanske hade kommit till ett annat beslut om ni kände till det som presenteras i **bilaga 1** (se länk nedan) i den visseblåsarannmälan som berör hur illa polisen hanterar visseblåsarannmälningar.

<https://polisforskning.se/ws/media-library/a34128730007afcc03edb706e396a6aa/visseblasaranmalan-polismyndighetens-visseblasarfunktion-m.m..pdf>

Se gärna också sidan 44 i rapporten (en halv A4-sida) där slutet av processen kring hanteringen av visseblåsarannmälan om felaktiga ordningsförelägganden berörs.

Media har visat ett intresse för frågan, men nu är det mycket annat på dagordningen, så är lite paus och jag ser det dessutom som juste att ni först vet om underlaget innan jag i en intervju hänvisar till att Polismyndigheten grundar sitt svar på Åklagarmyndighetens utvecklingscentrums beslut/bedömning. Jag tänker mig att ni senare exempelvis kan få frågor om Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum bedömer att Göteborgs frihamn är att anse vara vid ett bostadsområde och om så inte är fallet varför Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum inte ser att det finns skäl att korrigera de ordningsföreläggande där det av platsen går att dra slutsten att de är felaktiga?

Och fick svar från från Åklagarmyndigheten:

Hej! Du har ställt frågor kring utfärdade föreläggande om ordningsbot till Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum i samband med att du undersökt polismyndighetens visselblåsarfunktion.

Den kontakt med polismyndigheten som du refererar till har skett informellt och telefonledes mellan mig och företrädare för NOA/UB-Mitt. Det finns således inte någon dokumentation av den diskussion som förts, varken i form av mötesanteckningar eller mail eller liknande.

Min minnesbild av denna diskussion är att den hade tre "huvudspår". Ett gällde de formella förutsättningarna kring utfärdande av föreläggande om ordningsbot. Ett andra gällde de förelägganden som avser att förare inte hållit tillräckligt avstånd till framförvarande fordon där diskussionen landade i att nyttan av vissa ordningsbotskoder kan ifrågasättas. Detta kommer att närmare övervägas under den översyn av den sk ordningsbotskatalogen som för närvarande pågår. Ett tredje spår var förelägganden avseende onödig och störande körning men eftersom detta handlar om bedömningar som inte låter sig göras i efterhand inom ramen för den typ av diskussion som fördes så var diskussionen kortfattad i denna del.

En följdfråga ställdes:

Hej. Tack. Förstår. Men om det är uppenbart att en bedömning är felaktig - tex frihamnen i Göteborg som brottsplats i dessa fall. Är det ok? Måste inte de objektiva rekvisiten vara tydligt uppfyllda? Det står ju så i instruktionerna gällande utfärdande av ordningsföreläggande.

När inget svar hade kommit på drygt en vecka:

Hej, jag har inte sett att jag fått svar på nedanstående fråga, men kanske har missat mejl.

Och Åklagarmyndigheten svarade:

Hej! Nej du har inte fått något svar pga mellan kommande helg och andra arbetsuppgifter. Jag kan inte uttala mig om rimligheten eller korrektheten i olika bedömningar som polis gjort på plats vid utfärdandet.

En kompletterande fråga ställdes:

Hej, ok men jag förstår inte riktigt svaret. Platserna är ju kända. De står på ordningsföreläggandena, dvs vad gäller denna del av polismannens bedömning går att värdera huruvida de uppfyller de objektiva rekvisiten för brotten eller:

1. Om de objektiva rekvisiten inte uppfylls för en viss plats är det ändå korrekt att utfärda ett ordningsföreläggande?
2. Anser du att rekvisiten för det aktuella brottet uppfylls för exempelvis brottsplatsen Göteborgs frihamn? (bild har bifogats och det är ju lätt att kontrollera med Google Earth om du vill få ytterligare inblick i den aktuella platsen och avsaknaden av bostadsbebyggelse)

Åklagarmyndigheten svarade:

Eftersom det kan komma att fattas beslut på den första rättsliga nivån, dvs. åklagarkammaren, så kommer jag inte att svara på något sätt som kan uppfattas vara styrande för en eventuell åklagares bedömning av frågorna. Jag arbetar på den andra rättsliga nivån inom ÅM och beslut på den första nivån kan som du vet överprövas av oss. En åklagare på den första nivån ska göra självständiga bedömningar.

Varvid en kompletterande fråga ställdes:

Okey, tack för svaret. Är det någon åklagare som fått ta del av uppgifterna för att kunna överpröva de felaktigt utfärdade ordningsföreläggandena? Det vill säga har den information jag inkommit med till Åklagarmyndigheten förmedlats till den instans som överprövar felaktigt utfärdade ordningsförelägganden?

Ett nytt svar erhöles:

Det är ju polis som ska ta initiativ om det uppstått felaktigheter som de upptäcker. Annars är det den förelagde själv som får ta initiativ. Jag känner i nuläget inte till några sådana ärenden men det kan så klart finnas på resp. åklagarkammare.

Varvid en kompletterande fråga ställdes:

Hej, ursäkta om jag ställer en fråga till, men ur ett rättssäkerhetsperspektiv ser jag det som viktigt att få klarhet i detta.

Ska jag tolka det som att Polismyndigheten har vänt sig till fel nivå i Åklagarmyndigheten eftersom de hänvisar till ditt svar som skäl till att inte agera på uppgifterna om felaktigt utfärdade ordningsföreläggande i den visseblåsarannmälan som jag gjorde i rollen som polis?

Inget svar har än så länge lämnats på denna frågeställning.