



DATUM  
2018-09-04  
ERT DATUM  
2018-06-20

DIARIENR  
2018/139-4  
ER BETECKNING  
Ju2018/02783/L6

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## EU-direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten

Statskontoret avstyrker i detta remissvar kommissionens förslag till direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten. Vårt svar ska ses i ljuset av att vi i huvudsak har bedömt de aspekter av förslaget som berör svenska statliga myndigheter. I det följande utvecklar vi bakgrunden till vårt ställningstagande.

### Statskontorets tidigare utredningar och ställningstaganden

Statskontoret har i olika sammanhang behandlat frågor om hur missförhållanden vid statliga myndigheter kan rapporteras och följas upp. I rapporten ”Visselblåsarfunktioner i staten” (2016:30) konstaterade vi att det inte fanns några starka skäl att införa en gemensam visselblåsarfunktion för statliga myndigheter samt att det fanns flera rättsliga svårigheter med att inrätta en sådan. Statskontoret ansåg emellertid att det skulle vara värdefullt med gemensamma riktlinjer för hur visselblåsarfunktioner bör utformas och användas i staten.

I promemorian ”Ett stärkt arbete mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen” (dnr 2017/130-5) har Statskontoret tagit fram riktlinjer för visselblåsarfunktioner i staten. Riktlinjerna kompletteras i promemorian med en rättslig vägledning om främst meddelarskydd, offentlighet och sekretess, skydd mot repressalier och dataskyddsfrågor. I promemorian konstaterar vi att inrättandet av en visselblåsarfunktion kan vara ett komplement till andra åtgärder mot korruption. Av promemorian framgår dock också att nuvarande rättsläge inte garanterar anonymitet för en anmälare. Det grundlagsfästa meddelarskyddet ger således ett starkare skydd än vad en visselblåsarfunktion kan göra.

### Det är tveksamt om åtgärderna får någon betydande effekt

Statskontoret instämmer i den bedömning som regeringen gör i sin faktapromemoria (2017/18:FPM91 s. 10–11). Insatser som stärker skyddet för visselblåsare är välkomna, men Statskontoret menar att direktivet riskerar att hamna i konflikt med svensk rätt i flera avseenden. Offentlighetsprincipens och meddelarskyddets starka

ställning i svensk rätt kan riskera att undergrävas med fler sekretessregler samtidigt som meddelarskyddet redan tillhandahåller effektiva verktyg för att larma om missförhållanden i skydd av anonymitet.

Meddelarskyddet som det är utformat i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) utgör i sig självt en mycket stark visselblåsarfunktion, eftersom meddelarfriheten där är förenad med efterforsknings- och repressalieförbud. Det har i flera konkreta fall också visat sig vara mer verkningsfullt att använda det grundlagsfästa meddelarskyddet än av interna kanaler för visselblåsning. Det är mot denna bakgrund tveksamt om de föreslagna åtgärderna kommer att medföra önskad nytta.

### De föreslagna åtgärderna medför kostnader för staten

Förslaget omfattar statliga och regionala förvaltningar samt kommuner med fler än 10 000 invånare som ska inrätta interna kanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning av rapporter (artikel 4.1 och 4.6). Kommissionens förslag innebär att det ska finnas tre typer av kanaler för rapportering och avslöjanden: en intern rapporteringskanal på den enskilda myndigheten, en extern rapporteringskanal på en oberoende myndighet samt möjligheter att offentliggöra information till allmänheten. Enligt förslaget ska också identiteten för personer som rapporterar behandlas konfidentiellt och obehörig personal ska inte kunna få tillgång till uppgifterna (artikel 5 a). Dessutom ska rapporterande personer skyddas mot repressalier (artikel 14–15). Förslaget innehåller också bestämmelser om skydd för utpekade personer (artikel 16).

De föreslagna åtgärderna innebär för Sveriges del att många kommuner och alla myndigheter behöver inrätta egna visselblåsarfunktioner. Det kommer också behöva inrättas en ny visselblåsarfunktion vid en oberoende myndighet för externa larm. Statskontoret bedömer att de samlade kostnaderna för detta kan bli ganska höga.

Dessutom bedömer Statskontoret att det kommer krävas omfattande ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) för att rapporterande personers identitet ska kunna sekretessbeläggas. Även det föreslagna skyddet för personer som pekats ut, kan komma att kräva ändringar i OSL.

### Förslaget är inte tillräckligt ändamålsenligt

Statskontoret bedömer att de föreslagna bestämmelserna kan vara användbara i arbetet för att bekämpa korrupktion och oegentligheter i statsförvaltningen. Bristen på skydd för anmälares identitet är sannolikt en faktor som bidrar till att visselblåsare hellre använder sig av den grundlagsskyddade meddelarfriheten än av kanaler som tillhandahålls av myndigheterna själva, vare sig dessa administreras internt eller externt. Om en anmälares identitet skulle skyddas genom bestämmelser i OSL är det möjligt att fler skulle använda sig av myndigheternas visselblåsarkanaler.



De eventuella fördelar som följer av förslaget måste emellertid ställas mot de kostnader och det arbete som följer av förslaget, bland annat när det gäller att inrätta visselblåsarkanaler och att förändra OSL. Dessutom är det tveksamt om åtgärderna får någon betydande effekt. Sammantaget innebär det att Statskontoret avstyrker kommissionens förslag. Eftersom det finns goda skäl för unionsgemensamma minimiregler skulle Statskontoret dock välkomna ett förslag som i större utsträckning tog hänsyn till medlemsstaternas nationella rättstraditioner.

Generaldirektör Anneli Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg samt utredarna Olof Wilske och Johan Mörck, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Johan Mörck