

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Ju2018/02783/L6

Kopia till:
Diariet

EU-direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (Ju2018/02783/L6)

Sammanfattning

Trafikverket har allt sedan bildandet bedrivit ett systematiskt etik och moral-arbete inom organisationen och gentemot anlitade leverantörer. Trafikverket ser mycket positivt på förslaget att skapa ett grundläggande skydd för visselblåsare inom EU. Trafikverket ser dock vissa svagheter i förslagets utformning.

Syftet med regleringen att inrätta ett enhetligt grundläggande skydd för rapporterade personer inom unionen är att uppmuntra och skapa förutsättningar för att korruption och andra överträdelser och oegentligheter ska uppdagas. Det torde dock finnas en viss risk för att denna viktiga målsättning riskerar att förfelas genom delar av de föreslagna procedurregler som förslaget innehåller. Trafikverket ser vissa negativa konsekvenser med att föreskriva skyldighet för rapporterade personer inom offentlig sektor att såsom obligatoriskt använda interna kanaler särskilt när det dessutom är förenat med sanktioner mot illvilliga och ogrundade rapporter. Det kan inte uteslutas att det medför att personer inte vågar anmäla händelser eller omständigheter de har iakttagit för risken att drabbas av sanktioner.

Såsom beskrivs i underlaget tar en visselblåsare stora personliga risker. Det finns en välgrundad rädsla för att utsättas för repressalier och för omgivningens missaktning. Dessa personer sätter både sin försörjning och sin sociala situation på spel genom att berätta om oegentligheter som de fått kännedom om. Att dessa personer skulle behöva göra överväganden om sanningshalten i den information de har, och att de dessutom skulle kunna drabbas av ansvar om de väljer fel rapporteringskanal är olyckligt. Det torde finnas en risk för att det medför att den lagstiftning som syftar till att ge dessa personer skydd, istället avskräcker dem från att rapportera överhuvudtaget.

Trafikverket ser behov av ändringar i den svenska offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Det bör också värderas om förslaget kan komma att påverka den grundlagsskyddade meddelarfriheten.

Synpunkter

Artikel 4.6 c)

Kraven ställs på alla former av organisationer inom den offentliga sektorn, men man undantar kommuner med färre än 10 000 invånare. Trafikverket anser att behovet av

rapporteringskanaler bör vara väl så stort i en liten kommun, då en visseblåsare i en sådan kommun torde löpa ännu större personliga risker än i större organisationer. Det torde också föreligga en förhöjd risk av problematik kopplade till relationer i en mindre organisation, vilket talar emot att undanta små kommuner.

Artikel 5.1 a)

Det är ett syftningsfel i direktivtexten. Ordet "vilka" syftar felaktigt tillbaka på rapporter, istället på kanaler såsom avsetts.

Artikel 5.2 a

Det anges att rapporteringskanalerna ska möjliggöra rapportering genom skriftliga rapporter i elektronisk form eller pappersform och/eller muntliga rapporter genom telefonsamtal. Det är otydligt om det finns en möjlighet att utöver skriftlig rapportering även erbjuda en muntlig kanal, eller om det är tillåtet att helt ersätta den skriftliga rapporteringsmöjligheten med en muntlig.

Artikel 13

Det finns ett antal villkor uppställda för att en rapporterande person ska omfattas av skyddet enligt direktivet. För det första ska den som rapporterar ha rimlig anledning att tro att den information som rapporteras var riktig för tiden för rapportering. Enligt Trafikverkets uppfattning bör någon sådan omfattande skyldighet inte åläggas den som lämnar uppgiften. Det bör istället vara den funktion som har att utreda rapporten som har till uppgift att utröna huruvida det förekommer några oegentligheter eller ej. Om ansvaret istället läggs på den som på något sätt har fått information att säkerställa att den är sann kan det ha en avhållande effekt på rapporteringen. Förvisso finns ett liknande krav i den svenska lagen om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, där det för att vara skyddad krävs att arbetstagaren hade fog för det påstående om allvarliga missförhållanden som larmet avser. Detta krav synes dock vara lägre än det som nu förordas i EU direktivet. Trafikverkets erfarenheter visar också att illvillig rapportering är en väldigt sällsynt företeelse, varför krav av ifrågasättande slag förefaller onödiga och riskerar att avhålla personer som har information från att rapportera.

Det kan vidare ifrågasättas om det är en lämplig ordning att den som rapporterar har en skyldighet att i första hand använda sig av interna rapporteringskanaler när det gäller offentlig verksamhet.

Insyn i den offentliga verksamheten har visat sig vara det mest effektiva skyddet mot korruption. Att föreskriva att den som rapporterar i första hand ska vända sig till interna rapporteringskanaler bedömer Trafikverket kan vara en hämsko på lagförslaget. Syftet till den föreslagna ordningen att rapporterande personer måste ha godtagbara skäl för att använda annat än interna kanaler motiveras med att man ska förhindra oberättigad anseendeskada. Informationen ska nå personer inom organisationen som ska kunna ställa saker till rätta utan att organisationen drabbas av anseendeskada. Bo Rothstein m fl

har i sin analys av samhällsstyrningen kvalitet¹ på nationell och regional nivå i EU:s medlemsstater sammanställt ett antal faktorer som kan förbättra samhällsstyrningens kvalitet. I studien fann man att de två viktigaste faktorerna för en god kvalitet i samhällsstyrningen är oberoende och aktiva medier och öppenhetspolitik. Han anför att journalister som får omedelbar tillgång till all slags information om offentlig verksamhet har traditionellt varit en grundstomme för samhällsstyrningens kvalitet i de skandinaviska länderna. Här kan också noteras Thomas Bryttings, som är professor i organisationsetik vid Ersta Sköndal Bräcke högskola, teorier om olika organisationskulturer som är grogrund för korruption och andra oegentligheter och vad han anför om s.k. osynlighet. Att försöka vidmakthålla allmänhetens förtroende för offentliga organisationer genom att ha procedurregler som kan medföra att viss information om de överträdelser som ägt rum undanhålls, förefaller vara ett bakvänt resonemang. En oberoende insyn i det offentliga lägger grunden för allmänhetens förtroende. Genom att föreskriva en ordning som är sanktionerad vid avvikelser torde kunna medföra en risk att man går miste om det allra effektivaste skyddet. För den offentliga sektorn förespråkar Trafikverket därför att en rapporterende person inte ska ha någon skyldighet att i första hand använda interna kanaler, utan har en möjlighet att själv välja vilken väg som känns mest bekväm. Båda bör alltså finnas.

Det ska noteras att även den svenska lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden föreskriver att arbetstagaren i första hand ska vända sig till arbetsgivaren eller interna rapporteringssystem eller till arbetstagarorganisation. Först om det inte är ett gångbart förfaringsätt att larma internt kan arbetstagaren slå larm externt vilket ger en liknande reglering som nu är föreslaget i direktivet. Emellertid anges i lagens inledande bestämmelse att lagen inte inskränker det skydd som kan gälla på annan grund. För offentligt anställda gäller således rätten till meddelarfrihet. Det finns heller ingen sanktion knuten i den händelse annan väg väljs. Detta anser vi välavvägt och bra.

Artikel 16.3

Det är svårt att förstå innebörden av punkten 3 och se något behov av den vid jämförelse med artiklarna 16.1 och 16.2.

Artikel 17.2

Sanktionerna som föreskrivs i artikel 17.2 riskerar att förta kraften med direktivet. Istället för att säkerställa att tillgänglig information om oegentligheter kommer fram, så att en utredning kan komma till stånd, riskerar dessa sanktioner att ha en avhållande inverkan, såsom ovan beskrivits. Den som rapporterar om oegentligheter gör en stor personlig uppoffring och tar stora risker för både sin inkomst och sitt anseende. De återkommande skandaler i framförallt offentlig sektor är en mycket allvarligare problematik som samhället behöver råda bot på, jämfört med de problem som är kopplade till ett litet antal illvilliga och ogrundade rapporter. Trafikverket, som har haft ett visslarsystem med möjlighet att rapportera anonymt, i bruk i sex år kan inte mot

¹ Korruption i Europa, En analys av samhällsstyrningens kvalitet på nationell och regional nivå i EU:s medlemsstater, Nicholas Charron, Victor Lapuente och Bo Rotstein, Sieps 2011:5, sid 56 ff

bakgrund av den erfarenheten se något behov av sanktioner för att motverka illvillig rapportering. Det bör också övervägas om inte befintliga ansvarsbestämmelser rörande förtal, som torde finnas i närmast varje EU-medlemsstat, täcker behovet i erforderlig utsträckning.

Artikel 19

Här anges att medlemsstaterna får införa eller behålla förmånligare bestämmelser för rapporterade personers rättigheter. Dock får en sådan reglering inte påverka tillämpningen av artikel 17.2 som anger att medlemsstaterna ska föreskriva sanktioner för att stävja illvilliga och ogrundade rapporter.

I Sverige finns redan lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden och meddelarfrihet, som är en grundlagsfäst rättighet att lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter om det sker i publiceringssyfte. Med meddelarfriheten följer ett efterforskningsförbud som gör det olagligt för arbetsgivaren att efterforska vem som har lämnat ut uppgifter för publicering.

Det bör noga övervägas om Sverige ska kunna införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner mot illvillig och ogrundad rapportering i enlighet med artikel 17.2, utan att efterforskningsförbudet som följer av meddelarfriheten påverkas.

I detta ärende har generaldirektören Lena Erixon beslutat. Anna Löwenhamn Lundberg, verksjurist, har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Juridik Anders Ljungberg och chefsjurist Charlotta Lindmark deltagit. Även HR och Interrevisionen har deltagit i handläggningen.



Lena Erixon

Generaldirektör