

Dnr A2020/01490/ARM
Arbetsmarknadsdepartementet

YTTRANDE ÖVER ÖKAD TRYGGHET FÖR VISSELBLÅSARE (SOU 2020:38)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att lagen ska upplysa om, samt inte påverka, det skydd för visseblåsare som finns i andra lagar. Den föreslagna lagtexten främjar dock inte enskildas möjligheter att tillvarata sina rättigheter. Den bör därför omarbetas.

Civil Rights Defenders avstyrker utformningen av lagens tillämpningsområde. För att en rapporterende person ska åtnjuta lagens skydd bör det inte krävas att missförhållandet är av allmänintresse, i situationer där informationen inte rör EU-rätt. Ett sådant krav riskerar att motverka syftet med lagen.

Civil Rights Defenders ifrågasätter om förslaget om intern rapportering när det saknas interna rapporteringskanaler är förenligt med principen om non-regression, eftersom den som vill vända sig direkt till sin arbetsgivare har ett starkare skydd enligt den nuvarande visseblåsarlagen.

Civil Rights Defenders vill betona att relationen mellan regleringen av offentliggörande och den grundlagsskyddade meddelarfriheten samt meddelarskyddet måste förtydligas. Vi vill vidare uppmana utredarna att överväga om fler åtgärder kan vidtas för att öka den enskildes medvetenhet om sin rätt att offentliggöra information.

Ifall det föreslagna tillämpningsområdet för lagen ska gälla, håller Civil Rights Defenders inte med om att de befintliga bestämmelserna om serviceskyldighet och handlingsoffentlighet tillförsäkrar de personer som omfattas av lagens skydd ett effektivt bistånd från behöriga myndigheter.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders ändamål är att verka för efterlevnaden av mänskliga rättigheter. Vi har lämnat synpunkter på de delar av förslaget som är relevanta för vårt uppdrag.

Civil Rights Defenders välkomnar att regeringen vidtagit åtgärder för att öka tryggheten för visseblåsare. I ett fritt och demokratiskt samhälle är det viktigt att medborgare kan lämna information om missförhållanden utan att utsättas för repressalier. Att garantera skydd för anställda som rapporterar information av allmänintresse ligger därtill i linje med Europadomstolens praxis om artikel 10 i Europakonventionen.¹

Av skäl som framgår nedan menar vi dock att förslaget i vissa delar riskerar att hämma yttrande- och informationsfriheten. Därtill noterar vi att Europarådets rekommendation om skydd för visseblåsare inte har beaktats fullt ut, eftersom skydd enligt rekommendationen bör ges även

¹ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

när information om missförhållanden i efterhand visar sig sakna allmänintresse. Vi ifrågasätter vidare förslagets förenlighet med principen om non-regression.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

5.3 Förhållandet till andra lagar

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget, men menar att den anknyttande lagtexten (1 kap 3 §) måste förtydligas. Det finns skydd för personer som rapporterar om olika typer av missförhållanden i flera andra lagar, till exempel i yttrandefrihetsgrundlagen, tryckfrihetsförordningen, meddelarskyddslagen, anställningsskyddslagen, medbestämmandelagen och diskrimineringslagen. Det är således inte fråga om ett "Om", vilket paragrafen föreslås att inledas med. Som nämns i direktivet är det av vikt att den som önskar rapportera kan fatta ett välgrundat beslut om huruvida den skyddas av rättsordningen.² Annars finns risk att personen avstår från att lämna information, vilket i förlängningen hämmar yttrande- och informationsfriheten. För att den som önskar rapportera ska få möjlighet att ta ett välgrundat beslut krävs att hen förstår vilken övrig skyddslagstiftning som finns på området. Därför bör den föreslagna regleringen hänvisa direkt till berörda lagar.

6.3.4 Lagen ska skydda rapportering av information om missförhållanden

Civil Rights Defenders avstyrker 1 kap 2 § i dess föreslagna form. Vi menar att skyddet borde gälla för den som rapporterar oavsett om det finns ett allmänintresse i att missförhållandet kommer fram. Ett tillägg i 2 kap 5 § bör därför göras, om att den som har rimliga skäl att tro att informationen om missförhållandet är av allmänintresse ska omfattas av lagens skydd.

För att en rapporterande person ska åtnjuta lagens skydd bör det inte krävas att missförhållandet är av allmänintresse, i situationer där informationen inte rör EU-rätt. Att värdera allmänintresset av en uppgift är närmast att se som en rättslig bedömning. En sådan bedömning bör vara förenad med stora svårigheter för den som saknar juridisk kunskap. Svårigheterna förstärks ytterligare av att det rör sig om en hög tröskel: i utredningen förklaras att det sällan kan anses finnas ett allmänintresse i ett missförhållande som inte är allvarligt. Kravet kan därför leda till att den skyddade kretsen avstår från att nyttja sin yttrandefrihet. En sådan följd ligger inte i linje med direktivet, vari det anges att det är avgörande att medlemsstaterna genomför rättsakten med full respekt för yttrande- och informationsfriheten.³

Vi menar att skyddet istället bör gälla när den rapporterande personen vid tidpunkten för rapporteringen har rimliga skäl att tro att informationen om missförhållandena är sann och av allmänintresse. En sådan utformning stämmer väl överens med Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare. Där anges att "*Protection should not be lost solely on the basis that the individual making the report or disclosure was mistaken as to its import or that the perceived threat to the public interest has not materialised, provides he or she had reasonable grounds to believe in its accuracy.*"⁴ Av resolutionen om skydd för visselblåsare förstås vidare att Europaparlamentet delar Europarådets syn.⁵

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936, p 69, 75 och 89.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936, p 109.

⁴ Recommendation CM/Rec(2014)7 and explanatory memorandum, s 9 p 22.

⁵ Europaparlamentets resolution av den 24 oktober 2017 om legitima åtgärder för att skydda visselblåsare som agerar i allmänhetens intresse när de lämnar ut konfidentiella uppgifter som företag och offentliga organ (20116/2224(INI)), p 50.

6.3.7 Intern rapportering om det saknas interna rapporteringskanaler

Civil Rights Defenders ifrågasätter förslaget förenlighet med principen om non-regression, som innebär att antagandet av ett nytt EU-direktiv inte får försätta den som direktivet avser skydda i ett sämre läge än den var innan. Den befintliga visselblåsarlagen skyddar den som slår larm genom att vända sig direkt till sin arbetsgivare. Av förslaget förstås dock att ett sådant skydd endast ska föreligga när det saknas interna rapporteringskanaler, eller om de tillgängliga kanalerna inte uppfyller lagens krav. Den föreslagna lagen bör sträva mot att ge enskilda förutsättningar att tryggt kunna lyfta frågor till sina arbetsgivare. Istället riskerar den att motverka en god arbetsmiljö. Förslaget utgör därför en försvagning av den enskildes skydd.

6.3.10 Offentliggörande – rapporteringsordningens andrahandsalternativ

Civil Rights Defenders vill betona att förslaget relation till meddelarfriheten och meddelarskyddet måste tydliggöras. Det finns en risk att den som vill lämna information till media felaktigt får intrycket av att hen endast skyddas av rättsordningen när de i förslaget angivna förutsättningarna är uppfyllda. Med andra ord kan lagen komma att uppfattas som en inskränkning av grundlagsstadgade rättigheter. Vi bedömer att de åtgärder som föreslås i avsnitt 7.14 och 8.14 inte är tillräckliga för att undvika den risken. I förtydligande syfte bör därför en hänvisning till relevanta bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen göras, i anslutning till 2 kap 11 § i förslaget. Vi uppmanar vidare utredarna att överväga om fler åtgärder kan vidtas för att öka den enskildes medvetenhet om sin rätt att via andra regleringar offentliggöra information.

13.3 De behöriga myndigheterna är skyldiga att lämna stöd

Civil Rights Defenders håller inte med om att de befintliga bestämmelserna om serviceskyldighet och handlingsoffentlighet tillförsäkrar de personer som omfattas av lagens skydd ett effektivt bistånd från behöriga myndigheter. Om lagstiftaren önskar behålla den föreslagna utformningen av lagens tillämpningsområde (1 kap 2 §, se ovan) bör lagstiftaren säkerställa tillgång till omfattande stödåtgärder. Fokus bör då, likt vad som anges i direktivet, ligga på vägledning i form av kostnadsfri rådgivning om huruvida den information som visselblåsaren vill rapportera omfattas av lagen samt om alternativa förfaranden i situationer där informationen inte omfattas.⁶

Vi välkomnar den lösning som anges i artikel 20.3 i direktivet. Genom att inrätta ett informationscentrum eller en administrativ myndighet blir det tydligt för den som vill rapportera vart den kan vända sig för stöd. En positiv konsekvens av en sådan specialiserad institution bör även bli att dess anställda kan förväntas ha mer kunskap rörande visselblåsning, än vad var och en som omfattas av serviceskyldigheten har.

Remissvaret har beretts av Malin Karlsson.

I den slutliga handläggningen har också Anna Zotééva deltagit.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936, p 89.