

Transparency International Sverige

Synpunkter på Förslag till Europaparlamentet och Rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, COM(2018) 218 final.

Sammanfattning

Transparency International Sverige välkomnar direktivet som är ett bra komplement till svensk lagstiftning om meddelarskydd i offentlig verksamhet, offentligt finansierad verksamhet inom vård, skola och omsorg och repressalieskydd för visselblåsare inom privat sektor.

Det är positivt att direktivet har tillämpat flera av de synpunkter som bl.a. föreslogs i Utredningen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm (SOU 2014:31), men som sedan inte inkorporerades i svensk lag om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (2016:749). Detta trots starkt stöd från bl.a. Transparency International Sverige och flera fackförbund. Förslagen gäller bl.a. möjligheten att rapportera anonymt, obligatoriskt inrättande av interna system för hur misstankar anmäls och hur dessa anmälningar hanteras och att lagstiftningen även gäller ledning, styrelse och praktikanter.

Det föreslagna direktivet gör det tydligt att EU tar mycket allvarligt på korruption och ser införandet av en bred lagstiftning som avgörande. Det är värt att notera att Sverige har erfarenhet att hämta av EU på området, då den nationella lagstiftningen inte är lika omfattande. Den meddelarfrihet som är befäst i grundlagen behöver utvidgas för att anpassas till ny forskning och erfarenhet om hur det bäst går att motverka korruption med stöd av människor som vågar larma om missförhållanden. Utan ett starkt skydd för visselblåsare så försämras möjligheterna att arbeta mot korruption avsevärt och korruptionens skadeverkningar riskerar att öka.

Artikel 2 – paragraf 1 – punkt a

Kommissionens förslag

1. Detta direktiv ska tillämpas på rapporterande personer som arbetar i den privata eller offentliga sektorn och som förvärvat information om överträdelser i ett arbetsrelaterat sammanhang, inbegripet, åtminstone, följande:

a) Personer som har status som arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 i EUF-fördraget.

Ändringsförslag

1. Detta direktiv ska tillämpas på rapporterande personer som arbetar i den privata eller offentliga sektorn och som förvärvat information om överträdelser i ett arbetsrelaterat sammanhang, inbegripet, åtminstone, följande:

a) Personer som har status som arbetstagare **eller tidigare arbetstagare** i den mening som avses i artikel 45 i EUF-fördraget.

Artikel 2 – paragraf 1 – punkt e (ny)

Kommissionens förslag

1. Detta direktiv ska tillämpas på rapporterade personer som arbetar i den privata eller offentliga sektorn och som förvärvat information om överträdelse i ett arbetsrelaterat sammanhang, inbegripet, åtminstone, följande:

- a) Personer som har status som arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 i EUF-fördraget.
- b) Personer som har status som egenföretagare i den mening som avses i artikel 49 i EUF-fördraget.
- c) Aktieägare och personer som tillhör ett företags ledningsorgan, inbegripet icke-verkställande styrelseledamöter, samt volontärer och oavlönade praktikanter.
- d) Varje person som arbetar under överinseende och ledning av entreprenörer, underentreprenörer och leverantörer.

Ändringsförslag

1. Detta direktiv ska tillämpas på rapporterade personer som arbetar i den privata eller offentliga sektorn och som förvärvat information om överträdelse i ett arbetsrelaterat sammanhang, inbegripet, åtminstone, följande:

- a) Personer som har status som arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 i EUF-fördraget.
- b) Personer som har status som egenföretagare i den mening som avses i artikel 49 i EUF-fördraget.
- c) Aktieägare och personer som tillhör ett företags ledningsorgan, inbegripet icke-verkställande styrelseledamöter, samt volontärer och oavlönade praktikanter.
- d) Varje person som arbetar under överinseende och ledning av entreprenörer, underentreprenörer och leverantörer.

e) Detta direktiv ska också gälla anställda i Europeiska unionen, enligt definitionen i EU:s tjänsteföreskrifter.

Motivering

EU-anställda bör också skyddas inom ramen för direktivet. EU-institutionerna, -byråerna och -organen måste ha samma skyldigheter som anges i direktivet som den nationella offentliga sektorn.

Artikel 2 – paragraf 3 (ny)

Kommissionens förslag

Ändringsförslag

3. Detta direktiv ska också gälla för juridisk och fysisk person som är associerad med en rapporterad person om den personen gör sannolikt att han eller hon har skadats på grund av dennes relation till en rapporterad person.

Artikel 2 – paragraf 4 (ny)

Kommissionens förslag

Ändringsförslag

4. Detta direktiv ska också gälla för juridisk och fysisk person som gör sannolikhet för att han eller hon har skadats på grund av att han eller hon uppfattades vara en rapporterad person eller en associerad person.

Artikel 4 – paragraf 1

Kommissionens förslag

Ändringsförslag

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att rättsliga enheter i den privata och den offentliga sektorn inrättar interna kanaler och förfaranden för rapportering **och** uppföljning av rapporter, vid behov efter samråd med arbetsmarknadens parter.

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att rättsliga enheter i den privata och den offentliga sektorn inrättar interna kanaler och förfaranden för rapportering, uppföljning av rapporter **och skydd för rapporterade personer**, vid behov efter samråd med arbetsmarknadens parter.

Artikel 4 – paragraf 2

Kommissionens förslag

2.Sådana kanaler och förfaranden ska göra det möjligt för anställda vid enheten att rapportera. De kan också göra det möjligt för andra personer som är i kontakt med enheten i sin arbetsrelaterade verksamhet, såsom avses i artikel 2.1 b, **och c och d, att rapportera, men det ska inte vara obligatoriskt för dessa kategorier av personer att använda interna rapporteringskanaler.**

Ändringsförslag

2.Sådana kanaler och förfaranden ska göra det möjligt för anställda vid enheten att rapportera. De kan också göra det möjligt för andra personer som är i kontakt med enheten i sin arbetsrelaterade verksamhet, såsom avses i artikel 2.1 b, **och c.**

Artikel 4 – paragraf 6 – punkt a (ny) och c

Kommissionens förslag

6.De rättsliga enheter i den offentliga sektorn som avses i punkt 1 ska vara följande:

- a) Statliga förvaltningar.
- b) Regionala förvaltningar och avdelningar.
- c) Kommuner **med fler än 10 000 invånare.**
- d) Andra enheter som regleras av offentlig rätt.

Ändringsförslag

6.De rättsliga enheter i den offentliga sektorn som avses i punkt 1 ska vara följande:

- a) **Europeiska unionens institutioner, byråer och organ.**
- b) Statliga förvaltningar.
- c) Regionala förvaltningar och avdelningar.
- d) Kommuner.
- e) Andra enheter som regleras av offentlig rätt.

Motivering

- a) EU-anställda bör också skyddas inom ramen för direktivet. EU-institutionerna, -byråerna och -organen måste ha samma skyldigheter som anges i direktivet som den nationella offentliga sektorn.
- d) En stor andel av medlemsstaterna kommuner har färre än 10 000 invånare. Med nuvarande skrivning tillämpas lagen oproportionerlig över medlemsstaterna.

Artikel 5 – paragraf 1 – punkt c och f (ny)

Kommissionens förslag

1.De förfaranden för rapportering och uppföljning av rapporter som avses i artikel 4 ska omfatta följande:

- a) Kanaler för att ta emot rapporter vilka är utformade, inrättade och drivs på ett sätt som säkerställer att den rapporterande personens identitet behandlas konfidentiellt och att åtkomst för obehörig personal förhindras.
- b) En person eller avdelning som är utsedd som behörig att följa upp rapporter.
- c) Omsorgsfull uppföljning av rapporter av den utsedda personen eller avdelningen.
- d) En rimlig tidsfrist, som inte överstiger tre månader efter rapporten, för att lämna återkoppling till den rapporterande personen om uppföljningen av rapporten.
- e) Tydlig och lättillgänglig information om förfarandena och information om hur och på vilka villkor rapporter kan göras externt till behöriga myndigheter i enlighet med artikel 13.2 och, i tillämpliga fall, till unionens organ eller byråer.

Ändringsförslag

1.De förfaranden för rapportering och uppföljning av rapporter som avses i artikel 4 ska omfatta följande:

- a) Kanaler för att ta emot rapporter vilka är utformade, inrättade och drivs på ett sätt som säkerställer att den rapporterande personens identitet behandlas konfidentiellt och att åtkomst för obehörig personal förhindras.
- b) En person eller avdelning som är utsedd som behörig att följa upp rapporter.
- c) Omsorgsfull uppföljning av rapporter av den utsedda personen eller avdelningen. **Faktumet att en rapport har gjorts anonymt bör inte vara skäl för misslyckande med uppföljning av rapporten.**
- d) En rimlig tidsfrist, som inte överstiger tre månader efter rapporten, för att lämna återkoppling till den rapporterande personen om uppföljningen av rapporten.
- e) Tydlig och lättillgänglig information om förfarandena och information om hur och på vilka villkor rapporter kan göras externt till behöriga myndigheter i enlighet med artikel 13.2 och, i tillämpliga fall, till unionens organ eller byråer.
- f) **En skyndsam bekräftelse av mottagandet av rapporter ska göras till den post- eller elektroniska adress som angivits av den rapporterande personen.**

Artikel 6 – paragraf 3

Kommissionens förslag

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter följer upp rapporterna genom att vidta nödvändiga åtgärder och, i lämplig utsträckning, utreda föremålet för rapporterna. De behöriga myndigheterna ska underrätta den rapporterande personen om det slutliga resultatet av utredningarna.

Ändringsförslag

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter följer upp rapporterna genom att vidta nödvändiga åtgärder och, i lämplig utsträckning, utreda föremålet för rapporterna. De behöriga myndigheterna ska underrätta den rapporterande personen om det slutliga resultatet av utredningarna. **Faktumet att en rapport har gjorts anonymt bör inte vara skäl för misslyckande med uppföljning av rapporten.**

Artikel 9 – paragraf 1 – punkt c

Kommissionens förslag

c) Den konfidentialitetsordning som är tillämplig på rapporterna, inbegripet en detaljerad beskrivning av de omständigheter under vilka en rapporterande persons konfidentiella uppgifter får lämnas ut.

Ändringsförslag

Borttaget

Artikel 9 – paragraf 2

Kommissionens förslag

2. Den detaljerade beskrivning som avses i punkt 1 c ska omfatta de undantagsfall där det saknas garantier för att personuppgifter kan hållas konfidentiella, inbegripet fall där utlämnande av uppgifter är en nödvändig och proportionell skyldighet som krävs enligt unionslagstiftning eller nationell lagstiftning i samband med utredningar eller senare rättsliga förfaranden eller för att skydda andras friheter, däribland rätten till försvar för den berörda personen, och i varje fall med förbehåll för lämpliga skyddsåtgärder enligt sådan lagstiftning.

Ändringsförslag

Borttaget

Artikel 13 – paragraf 2

Kommissionens förslag

2. En person som rapporterar externt ska omfattas av skydd enligt detta direktiv om ett av följande villkor är uppfyllt:

a) Han eller hon rapporterade först internt men ingen lämplig åtgärd vidtogs som svar på rapporten inom den rimliga tidsfrist som avses i artikel 5.

b) Interna rapporteringskanaler fanns inte tillgängliga för den rapporterande personen eller den rapporterande personen kunde rimligen inte förväntas känna till att sådana kanaler fanns tillgängliga.

c) Det var i enlighet med artikel 4.2 inte obligatoriskt för den rapporterande

Ändringsförslag

Borttaget

personen att använda interna rapporteringskanaler.

d) Han eller hon kunde inte rimligen förväntas använda interna rapporteringskanaler mot bakgrund av föremålet för rapporten.

e) Han eller hon hade rimliga skäl att tro att användningen av interna rapporteringskanaler skulle kunna äventyra effektiviteten i de behöriga myndigheternas utredningsåtgärder.

f) Han eller hon hade rätt att rapportera direkt genom externa rapporteringskanaler till en behörig myndighet med stöd av unionsrätten.

Artikel 13 – paragraf 3

Kommissionens förslag

3. En person som rapporterar till unionens relevanta organ eller byråer om överträdelser som omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv ska omfattas av skydd enligt detta direktiv på samma villkor som en person som rapporterat **externt** i enlighet med de villkor som anges i punkt 2.

Ändringsförslag

3. En person som rapporterar till unionens relevanta organ eller byråer om överträdelser som omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv ska omfattas av skydd enligt detta direktiv på samma villkor som en person som rapporterat i enlighet med de villkor som anges i punkt 1.

Artikel 13 – paragraf 5 (ny)

Kommissionens förslag

Ändringsförslag

5. En person som rapporterar eller en anonym uppgift som senare har identifierats, ska omfattas av skydd enligt vad som anges i detta direktiv på samma villkor som en person som identifierade sig när han eller hon rapporterade eller lämnade en upplysning.

Artikel 14 (ny)

Kommissionens förslag

Ändringsförslag

Nationella visseblåsarmyndigheter

1) Medlemsstaterna ska utse en eller flera myndigheter som är ansvariga för övervakning och verkställande av skyddet för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

2) Medlemsstaten ska se till att den eller de enheter som nämns i punkt 1 är oberoende och har tillräckligt mandat och resurser för att fungera effektivt.

3) Enheten eller enheterna ska:

a. Ta emot och noggrant följa upp klagomål om vedergällning från rapporterade personer.

b. Motta och noggrant följa upp klagomål om olämplig uppföljning av rapporter och upplysningar.

c. Ge råd och stöd till rapporterade personer och personer som utses för att få rapporter.

d. Publicera riktlinjer om förfarandena för intern och extern rapportering och uppföljning av rapporter som den anser lämpliga

e. Bevaka och granska externa rapporteringsprocedurer

f. Samla in och publicera data och information om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionslagstiftningen, inklusive statistik som nämns i artikel 21.2.

g. Genomföra offentliga medvetandehöjande program som syftar till att informera arbetstagare och allmänheten om hur man rapporterar och lämnarupplysningar.

Artikel 15 – paragraf 2

Kommissionens förslag

2.Omfattande och oberoende information och rådgivning om vilka förfaranden och rättsmedel som finns tillgängliga om skydd mot repressalier ska vara lättåtkomlig för allmänheten utan kostnad.

Ändringsförslag

2.Omfattande och oberoende information och rådgivning om vilka förfaranden och rättsmedel som finns tillgängliga om skydd mot repressalier ska vara lättåtkomlig för allmänheten utan kostnad. **Denna oberoende roll kan utföras av t.ex. det civila samhällets organisationer och/eller fackföreningar.**

Artikel 15 – paragraf 5

Kommissionens förslag

5.I **rättsliga** förfaranden som avser skada som lidits av den rapporterade personen, och under förutsättning att denne **visar att det finns rimliga skäl att anta att skadan utgjorde repressalier för att denne gjort rapporten eller utlämnandet**, ska det vara **den person som har vidtagit repressalieåtgärden som ska visa att skadan inte var en följd av rapporten utan uteslutande grundandes på vederbörligen motiverade skäl.**

Ändringsförslag

5.I förfaranden som avser skada som lidits av den rapporterade personen, och under förutsättning att denne **konstaterade att han eller hon gjort rapporten eller utlämnandet och skadades**, ska det antas att repressalien vidtogs till följd av rapporten.

Artikel 15 – paragraf 6

Kommissionens förslag

6.Rapporterande personer ska ha tillgång till rättsmedel mot repressalier beroende på vad som är lämpligt, **inbegripet** interimistiska åtgärder i avvaktan på att de rättsliga förfarandena slutförs, **i enlighet med nationella rättsregler.**

Ändringsförslag

6.Rapporterande personer ska ha tillgång till rättsmedel mot repressalier **som täcker alla direkta, indirekta och framtida konsekvenser av någon skada** beroende på vad som är lämpligt,
a) göra en bestämmelse att agera i strid med artikel 14 ogiltigförklarad,
b) återanställning av den rapporterade personen med lika lön, status, arbetsuppgifter och arbetsvillkor,
c) överföringen av den rapporterade personen till en ny avdelning eller handledare,
d) ersättning för förlorad tidigare, nuvarande eller framtida inkomst och status,
e) ersättning för smärta och lidande,

f) interimistiska åtgärder i avvaktan på att de rättsliga förfarandena slutförs.

Artikel 15 – (ny)

Kommissionens förslag

Ändringsförslag

Uppgift att upprätthålla anonymitet av de rapporterade personernas identitet.

1. En rapporterad persons identitet får inte avslöjas utan individens uttryckliga samtycke. Detta inkluderar information som kan användas för att upptäcka den rapporterade personens identitet.

2. En person som är medveten om de uppgifter som avses i punkt 1 i denna artikel ska vara skyldig att skydda sådana data.

3. Omständigheter enligt vilka en rapporterad persons konfidentiella uppgifter får avslöjas är begränsade till fall om uppgiftslämnandet är en nödvändig och proportionell skyldighet enligt unionsrätten eller nationell lagstiftning i samband med utredningar eller efterföljande rättsliga förfaranden eller för att skydda andras friheter inklusive rätten till försvar av den berörda personen och i fall under förutsättning att det är lämpligt skyddsåtgärder enligt sådana lagar.

4. I de fall som avses i punkt 3 ska det vara obligatoriskt för den person som utsetts till mottagande och uppföljning av rapporter att underrätta den rapporterade personen innan dennes konfidentiella uppgifter lämnas vidare.

5. De interna och externa rapporteringskanalerna är utformade, upprättade och drivna på ett sätt som säkerställer anonymiteten hos den rapporterade personen och förhindrar tillgång till icke-behöriga anställda.

Artikel 17 – paragraf 1

Kommissionens förslag

Ändringsförslag

1. Medlemsstaterna ska föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner tillämpliga på fysiska eller juridiska personer som

- a) hindrar eller försöker hindra rapportering,
- b) utsätter rapporterade personer för repressalier,
- c) väcker talan av okynneskaraktär mot rapporterade personer,
- d) bryter mot skyldigheten att behandla rapporterade personers identitet konfidentiellt.

1. Medlemsstaterna ska föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner tillämpliga på fysiska eller juridiska personer som

- a) hindrar eller försöker hindra rapportering,
- b) utsätter rapporterade personer för repressalier,
- c) väcker talan av okynneskaraktär mot rapporterade personer,
- d) bryter mot skyldigheten att behandla rapporterade personers identitet konfidentiellt.
- e) uppfyller inte sin skyldighet att följa upp en rapport,**
- f) uppfyller inte sin skyldighet att ge den rapporterade personen återkoppling om uppföljningen av rapporten.**

Artikel 17 – paragraf 2

Kommissionens förslag

Ändringsförslag

Medlemsstaterna ska föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner tillämpliga på personer som gör illvilliga eller ogrundade rapporter eller utlämnanden, inbegripet åtgärder för att ersätta personer som har lidit skada på grund av illvilliga eller ogrundade rapporter eller utlämnanden.

Motivering

Även om individer som rapporterar eller lämnar upplysningar som är falska kan bli föremål för sanktioner, så har medlemsstaterna redan befintliga nationella åtgärder som behandlar skadlig rapportering genom åtal.

Artikel 21 – paragraf 2

Kommissionens förslag

Ändringsförslag

2.Utan att det påverkar de rapporteringsskyldigheter som föreskrivs i andra unionsrättsakter ska medlemsstaterna årligen lägga fram följande statistik om de rapporter som avses i kapitel III för kommissionen, **om den är tillgänglig på central nivå i den berörda medlemsstaten:**

- a)Antal rapporter som mottagits av de behöriga myndigheterna.
- b)Antal utredningar och förfaranden som inletts till följd av sådana rapporter och deras slutresultat.
- c)Uppskattad ekonomiska skada, om sådan har fastställts, och indrivna belopp till följd av de utredningar och förfaranden som avser de rapporterade överträdelserna.

2.Utan att det påverkar de rapporteringsskyldigheter som föreskrivs i andra unionsrättsakter ska medlemsstaterna årligen lägga fram följande statistik om de rapporter som avses i kapitel **II och III** för kommissionen:

- a)Antal rapporter som mottagits av de behöriga myndigheterna.
- b)Antal utredningar och förfaranden som inletts till följd av sådana rapporter och deras slutresultat.
- c)Uppskattad ekonomiska skada, om sådan har fastställts, och indrivna belopp till följd av de utredningar och förfaranden som avser de rapporterade överträdelserna.

Bilaga II – paragraf d – punkt i (ny)

Kommissionens förslag

Ändringsförslag

D. Skydd av unionens ekonomiska intressen
(i) Förordning (EU, EURATOM) nr 1023/2013 av Europaparlamentet Europeiska Unionens råd från den 22 oktober 2013 om ändring av Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen.

Michaela Ahlberg
Ordförande

Céline Gierdda
Styrelseledamot