



Datum 2020-10-14

Diarienummer 1129/20

Till Arbetsmarknadsdepartementet

A2020/01490/ARM

[a.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:a.remissvar@regeringskansliet.se)[olof.widgren@regeringskansliet.se](mailto:olof.widgren@regeringskansliet.se)

## Göteborgs Stads yttrande över remiss: Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38)

Göteborgs Stad har haft en visselblåsarfunktion sedan hösten 2011 och har därmed praktisk erfarenhet av de svårigheter som nu rådande lagstiftning för med sig för verksamheten. Staden bedömer att utredningen på många punkter adresserar de svårigheter och frågeställningar som finns på ett adekvat sätt. Både visselblåsar direktivet och de föreslagna ändringarna i utredningen är välkomna. Göteborgs Stad är därför i huvudsak positiv till utredningens förslag och tillstyrker förslaget med nedan angivna synpunkter.

### Den nya lagens tillämpningsområde

Visselblåsar direktivet ställer krav på skydd för personer som rapporterar vissa överträdelser av unionsrätten. Utredningen har valt att föreslå en generell reglering som inte endast omfattar de överträdelser som anges i direktivet utan även andra missförhållanden om det finns ett allmänintresse av att de kommer fram, se 1 kap. 2 § första stycket 3 i den föreslagna lagen. Den kommunala verksamheten är dock generellt av allmänintresse och det finns därför en risk att bestämmelsen kommer omfatta i stort sett alla missförhållanden i den kommunala verksamheten, oavsett dignitet. Det är inte lämpligt att utreda och följa upp alla dessa missförhållanden inom ramen för en visselblåsarfunktion utan missförhållanden av mer begränsad betydelse för verksamheten bör tas om hand på annat sätt. I författningskommentaren argumenterar visserligen utredningen för att endast allvarliga missförhållanden kan anses vara av allmänintresse. En

begränsning av lagens tillämpningsområde till att omfatta rapportering av allvarliga missförhållanden är bra. För att undvika tillämpningsproblem bör en sådan tydlig begränsning av lagens tänkta tillämpningsområde framgå direkt av lagtexten, med de undantag som krävs för att genomföra visseblåsardirektivets artikel 5. ii.

### **Interna rapporteringskanaler**

Utredningen föreslår att det införs en skyldighet för arbetsgivare med minst 50 arbetstagare att ha en intern visseblåsarfunktion. Utredningen har dock inte utvecklat hur förslaget är tänkt att genomföras i kommunerna. Såsom utredningen påpekar är det kommunen som fullgör rollen som arbetsgivare gentemot arbetstagarna inom de kommunala förvaltningarna. De kommunala bolagen är dock egna juridiska personer och har arbetsgivaransvar för sina respektive anställda, Det är oklart om utredningens avsikt är att kommunen ska ha en visseblåsarfunktion för de kommunala förvaltningarna och därtill en visseblåsarfunktion i varje kommunalt bolag med fler än 50 arbetstagare. En sådan ordning kan ifrågasättas eftersom det är kommunfullmäktige som har det yttersta ansvaret för hela den kommunala organisationen oavsett om kommunens angelägenheter sköts av förvaltningar eller av kommunala bolag. Ett förslag som innebär att de kommunala bolagen blir skyldiga att ha egna interna visseblåsarfunktioner skulle dessutom skapa en onödig administrativ börda för kommunerna och en ineffektiv organisation. Det bör därför vara tillräckligt med en visseblåsarfunktion i varje kommun och förslaget bör justeras för att säkerställa att så blir fallet.

### **Sekretess för annat än uppgifter som identifierar personer**

Förutsättningarna att verifiera och följa upp rapporter som kommit in försämrats i allmänhet av att den som pekas ut som ansvarig för missförhållanden samt eventuella vittnen till missförhållanden, kan ta del av uppgifterna genom media innan myndigheten får möjlighet att höra de inblandade personerna. Det är därför viktigt för kvalitén på utredningen att inte enbart uppgifter om inblandade personer omfattas av sekretess utan även uppgifter om påstådda missförhållanden. För närvarande är dock förutsättningarna att sekretessbelägga rapporter om missförhållanden som kommer in via en visseblåsarfunktion begränsade och beror dessutom av vilken del av den offentliga verksamheten som berörs. För att myndigheterna ska kunna genomföra ett effektivt uppföljningsarbete skulle det behövas en generell sekretessreglering som gjorde det möjligt att i ett inledande skede sekretessbelägga uppgifter både om inblandade personer och om de påstådda missförhållandena. Utredningens förslag är i denna del inte tillräckligt långtgående och lagstiftaren bör övervägas att införa en sekretessbestämmelse som även omfattar de påstådda missförhållandena.

### **Sekretess för uppgift om den rapporterade personen**

Det är positivt att det införs bestämmelser i OSL som gör det möjligt att skydda uppgifter som kan identifiera den rapporterade personen. Avsaknaden av sekretessregler som skyddar rapporterade personer medför i dagsläget att de flesta som anmäler missförhållanden via stadens visselblåsarfunktion väljer att vara anonyma. Anonymiteten försvårar för staden att verifiera och följa upp anmälningarna. Anonymiteten bidrar också sannolikt till förekomsten av anmälningar som innehåller ogrundade eller falska uppgifter. För att den rapporterade personen ska känna sig trygg med att uppgive sin identitet till visselblåsarfunktion krävs att sekretesskyddet är starkt.

Även om det finns ett behov av ett starkt sekretesskydd för den rapporterade personens identitet finns det beaktansvärda skäl som talar mot utredningens förslag om att sekretessen ska vara absolut. Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip för den svenska förvaltningen och det är en princip som, precis som det föreslagna rapporteringssystemet, syftar till att upptäcka och komma tillrätta med förekomsten av missförhållanden i offentlig verksamhet. Det kan inte uteslutas att det kan förekomma situationer då allmänhetens intresse av att få insyn i vem som rapporterat ett påstått missförhållande borde få företräde framför intresset av att skydda den rapporterade personens identitet. Ett exempel på en sådan situation är om den rapporterade personen lämnat ogrundade eller falska uppgifter. De föreslagna bestämmelserna i 32 kap. 3 b § första stycket 1 och 40 kap. 7 d § första stycket 1 OSL kan tolkas på så sätt att den absoluta sekretessen för den rapporterade personens identitet ska gälla trots att personen utesluts från det skydd som föreslås i den nya lagen om skydd för personer som rapporterar missförhållanden (se 2 kap. 5 § i utredningens förslag till ny lag). Det finns vidare en risk att en absolut sekretess för uppgifter som kan röja den rapporterade personens identitet riskerar att bidra till ogrundade och falska anmälningar på liknande sätt som anonymiteten gör idag. Det bör därför övervägas om en bestämmelse med ett omvänt skaderekvisit som innebär en presumtion för sekretess är tillräcklig för att tillgodose behovet av att skydda den rapporterade personens identitet. Det bör även övervägas om rapporterade personer som lämnar ogrundade eller falska uppgifter ska uteslutas från sekretesskyddet. Det ska vidare poängteras att även vid absolut sekretess har den som pekats ut som ansvarig för missförhållanden rätt till partsinsyn enligt 10 § förvaltningslagen och 10 kap. 3 § OSL. Då detta inte adresseras i lagförslaget kan det inte uteslutas att det finns rätt att få del av uppgift om vem som anmält missförhållandet.

### **Sekretess för uppgift om andra enskilda**

En person kan förorsakas stor skada av att offentligt pekats ut som ansvarig för missförhållanden eller för att enbart förekomma i en utredning om påstådda missförhållanden, oavsett om det finns grund för uppgifterna i rapporten eller inte. Utredningens förslag om sekretess för uppgift som kan identifiera andra enskilda i ett inrapporteringsärende är därför i huvudsak bra.

Såsom utredningen lyfter fram finns det även andra skäl som talar för att sekretess ska gälla för uppgift om andra enskilda. Det finns en risk att personer som pekats ut som ansvariga för missförhållanden skulle kunna störa eller förhindra en uppföljning om de får vetskap om att det pågår ett uppföljningsärende rörande de påstådda missförhållandena. Det är därför positivt att utredningen vill införa en möjlighet att i vissa fall hemlighålla för utpekade personer att de förekommer i en rapport eller uppföljningsärende. Utredningen berör dock inte hur de föreslagna reglerna i 32 kap. 3 b § andra stycket och 40 kap. 7 d § andra stycket OSL förhåller sig till rätten till partsinsyn i 10 § förvaltningslagen och 10 kap. 3 § OSL. Denna fråga bör ses över i den fortsatta hanteringen av lagstiftningsärendet.

Om rätten till partsinsyn medför att sekretessen inte kan upprätthållas gentemot den utpekade personen får det även konsekvenser för personuppgiftsregleringen. Utredningens ställningstagande till behovet av undantag från registrerade personers rättigheter enligt artikel 14.2 f och artikel 15 dataskyddsförordningen – rätten att få veta varifrån personuppgifterna kommer och rätten att få tillgång till personuppgifter - behöver därför även belysas utifrån rätten till partsinsyn.

### **Möjligheten att bryta sekretessen vid intern rapportering**

Utredningen har bedömt att den interna visselblåsarfunktionen hos en myndighet skulle kunna anses utgöra en egen verksamhetsgren som genom kravet på självständighet och oberoende är att betrakta som självständig i förhållande till den huvudsakliga verksamheten. Mot den bakgrunden har utredningen föreslagit en uppgiftsskyldighet som innebär att personer inom visselblåsarfunktionen, utan hinder av sekretess, ska kunna föra vidare uppgifter till de delar av myndigheten som är ansvariga för att vidta åtgärder med anledning av de uppgifter som kommit in (se 4 kap. 9 § i utredningens förslag till ny lag). Utredningen har dock inte berört hur den föreslagna bestämmelsen är tänkt att tillämpas i kommunerna. Enligt utredningens förslag ska det finnas en intern inrapporteringskanal i en kommun som ska ta emot rapporter som berör hela den kommunala organisationen (möjligen med undantag för de kommunala bolagen, se ovan). Den kommunala

organisationen består av flera kommunala myndigheter i OSL:s mening och en intern inrapporteringsfunktion kommer att organisatoriskt vara lokaliserad till en av dessa. Om visseblåsarfunktionen och berörd nämnd eller bolag anses tillhöra olika myndigheter behöver den föreslagna bestämmelsen om uppgiftsskyldighet anpassas så att uppgiftsskyldigheten även gäller mellan kommunala myndigheter. Frågan hur uppgiftsskyldigheten ska tillämpas inom den kommunala organisationen behöver belysas i det kommande lagstiftningsarbetet.

Göteborg den 14 oktober 2020  
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE



Axel Josefson



Mathias Sköld