Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2020-10-07

RS 2020-0595

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Region Stockholm har i remiss från Arbetsmarknadsdepartementet beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38).

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Arbetsmarknadsdepartementet över betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38).

Regionrådsberedningens motivering

Visselblåsare fyller flera viktiga funktioner för en organisation. Genom att påtala missförhållanden som kan rättas till skapas inte bara en bättre kvalitet i verksamheten – även andra värden kan stärkas. Dit hör en bättre arbetsmiljö och effektivare användning av gemensamma resurser. Dessutom stärker det på längre sikt allmänhetens tilltro till organisationen. Därför är det viktigt att visselblåsare värnas på olika nivåer.

Utredningen bakom betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare har haft i uppdrag att bedöma och lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet) bör genomföras i svensk rätt. Utredningen föreslår att visselblåsardirektivet huvudsakligen ska genomföras genom en ny lag som ska gälla inom all privat och offentlig verksamhet och komplettera det skydd som redan finns i andra lagar.

Förslaget innebär bl.a. att bestämmelser införs om skydd i form av ansvarsfrihet och förbud mot hindrande åtgärder och repressalier när en

person i ett arbetsrelaterat sammanhang får del av information om missförhållanden och rapporterar dem.

Region Stockholm ser generellt positivt på utredningens förslag om införande av ny lag om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Bestämmelserna skapar tydlighet kring kraven på visselblåsarsystem och genom förslaget skapas regler som bidrar till att skapa ett gott skydd för rapporterande personer samt förutsebarhet kring rutiner för såväl en rapporterande person som de funktioner som har att ta emot och utreda de rapporter som inkommer i visselblåsarsystemen.

Region Stockholm ser behov av vissa förtydliganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet, bland annat avseende vilka personer som omfattas av skyddet och vilka repressalier som skyddet ska gälla mot. För kommuner och regioner som består av både myndigheter och bolag, anser Region Stockholm att det finns behov av förtydliganden och ytterligare utredningsbehov vad gäller dels möjligheten att dela på visselblåsarsystem, dels omfattningen av behovet av sekretesskydd när det gäller överförande av sekretess mellan olika organ. Regionen avstyrker möjligheten att erhålla statsbidrag för information och rådgivning kring visselblåsarsystem.

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38)

Irene Svenonius

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Hanna-Charlotta Nielsen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-09-14

RS 2020-0595

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38)

Ärendebeskrivning

Region Stockholm har i remiss från Arbetsmarknadsdepartementet beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38).

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38)

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Arbetsmarknadsdepartementet över betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38).

Regionledningskontorets förslag och motivering

Sammanfattning
Utredningen som har lett till betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38) har haft i uppdrag att bedöma och lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet) bör genomföras i svensk rätt. Utredningen föreslår att visselblåsardirektivet huvudsakligen ska genomföras genom en ny lag. Den nya lagen ska gälla inom all privat och offentlig verksamhet. Lagen ska komplettera det skydd som redan finns i andra lagar. Visselblåsardirektivet ska vara genomfört senast den 17 december 2021. Förslaget innebär bl.a. att bestämmelser införs om skydd i form av ansvarsfrihet och förbud mot hindrande åtgärder

och repressalier när en person i ett arbetsrelaterat sammanhang får del av information om missförhållanden och rapporterar dem.

Region Stockholm ser generellt positivt på utredningens förslag om införande av ny lag om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Bestämmelserna skapar tydlighet kring kraven på visselblåsarsystem och genom förslaget skapas regler som bidrar till att skapa ett gott skydd för rapporterande personer samt förutsebarhet kring rutiner för såväl en rapporterande person som de funktioner som har att ta emot och utreda de rapporter som inkommer i visselblåsarsystemen. Genom förslagen ges förutsättningar för att skapa rättssäkra visselblåsarsystem vilket kan bidra till att stärka förtroendet för både offentlig och privat verksamhet samt skapa möjligheter för medarbetare att rapportera om allvarliga missförhållanden.

Region Stockholm ser behov av vissa förtydliganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Vad gäller den personkrets som ska omfattas av skyddet i lagen önskas förtydligande så att det klart framgår vilka personer som omfattas av skyddet. Vidare finns behov av tydlighet i lagen kring vilka repressalier som skyddet ska gälla mot. För kommuner och regioner som består av både myndigheter och bolag, anser Region Stockholm att det finns behov av förtydliganden och ytterligare utredningsbehov vad gäller dels möjligheten att dela på visselblåsarsystem, dels omfattningen av behovet av sekretesskydd när det gäller överförande av sekretess mellan olika organ. Region Stockholm anser också att det finns behov av vissa språkliga förtydliganden i lagen. Slutligen avstyrker Region Stockholm möjligheten att erhålla statsbidrag för information och rådgivning kring visselblåsarsystem.

Bakgrund och allmänt om förslaget
Regeringen beslutade den 29 maj 2019 att låta en särskild utredare föreslå hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet) ska genomföras i svensk rätt. Uppdraget skulle senast redovisas den 30 juni 2020. Visselblåsardirektivet ska vara genomfört senast den 17 december 2021.

Syftet med visselblåsardirektivet är att stärka kontrollen av att unionsrätten och unionspolitiken på särskilda områden efterlevs. Det ska ske genom gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

Utredningen föreslår att visselblåsardirektivet huvudsakligen ska genomföras genom en ny lag som ersätter lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Den nya lagen ska gälla för såväl privat som offentlig verksamhet. I svensk rätt finns skydd för visselblåsare i bl.a. grundlagarna, anställningsskyddslagen, medbestämmandelagen och i rättspraxis. Den nya lagen föreslås inte ersätta, utan komplettera, befintliga föreskrifter om rapportering av överträdelser av EU-rätten.

Förslaget innebär att bestämmelser införs om skydd i form av ansvarsfrihet och förbud mot hindrande åtgärder och repressalier när en person i ett arbetsrelaterat sammanhang får del av information om missförhållanden och rapporterar dem. Rapporterande personer ska ha rätt till skadestånd från den som utsätter den rapporterande personen för en repressalie på grund av rapporteringen eller som har hindrat eller försökt att hindra rapportering. Rätt till skadestånd för repressalier gäller dock inte om den rapporterande personen genom rapporteringen har gjort sig skyldig till ett brott.

Utredningen föreslår att kretsen av personer som ska ha skydd ska vara arbetstagare, egenföretagare, volontärer och praktikanter, personer som ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan, och aktieägare som är verksamma i bolaget. Skydd mot repressalier ska vidare finnas för fysiska personer som bistår vid rapporteringen eller som har anknytning till den rapporterande personen samt för juridiska personer som den rapporterande personen äger, arbetar för eller på annat sätt har anknytning till.

Skyddet ska gälla vid rapportering av information om missförhållanden om det finns ett allmänintresse av att de missförhållanden som rapporteras kommer fram. Skyddet är enligt förslaget inte begränsat till rapportering av information om överträdelser av EU-rätten, utan omfattar också rapportering av information om överträdelser av svensk lagstiftning. Rapporteringen kan också avse information om förhållanden som inte består i att något regelverk har överträtts, men som ändå är av sådan art att det finns ett allmänintresse av att de kommer fram. Rapportering av medvetet falsk information ska inte skyddas. För att skyddas ska den rapporterande personen ha rimliga skäl att tro att informationen som rapporteras är sann.

En rapporterande person får skydd enligt lagen om personen använder sig av interna rapporteringskanaler, dvs. sådana kommunikationsvägar som

gör det möjligt att rapportera internt inom en verksamhet, t.ex. en särskild e-postadress, ett särskilt telefonnummer eller någon form av kommunikationslösning som har utformats särskilt för rapportering av missförhållanden. Vidare erhålls skydd om rapportering sker via s.k. externa rapporteringskanaler, dvs rapportering som kan ske till vissa utsedda s.k. behöriga myndigheter som rör särskilt utpekade missförhållanden som utgör överträdelser inom direktivets tillämpningsområde. Även om rapporteringen sker på annat sätt än via interna eller externa rapporteringskanaler, ska det finnas skydd under vissa förutsättningar.

Utredningen föreslår att skyddet ska gälla även när en person överväger att rapportera och av den anledningen vänder sig till sin arbetstagarorganisation för samråd.

Arbetsgivare som vid ingången av kalenderåret hade 50 eller fler arbetstagare ska vara skyldiga att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning. Arbetsgivare ska utse särskilda personer eller enheter för att hantera kanalerna och förfarandena. Dessa personer eller enheter ska vara oberoende och självständiga. Det ska vara möjligt att genom kanalerna rapportera skriftligt eller muntligt, vilket ska kunna ske vid ett fysiskt möte. Arbetsgivare som har 50 till 249 arbetstagare samt kommuner och regioner ska kunna dela på hela eller delar av funktionerna. Det ska vara möjligt att genom kollektivavtal göra avvikelser från reglerna om interna rapporteringskanaler. Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn över att det inrättas interna rapporteringskanaler.

Behöriga myndigheter med externa rapporteringskanaler
Utredningen föreslår att vissa myndigheter ska utses som behöriga myndigheter och därmed vara skyldiga att inrätta externa rapporteringskanaler och förfaranden för att ta emot, lämna återkoppling om och följa upp rapporter om överträdelser av lag eller andra föreskrifter inom de områden som omfattas av visselblåsardirektivets tillämpningsområde. Myndigheterna, som framförallt utgör tillsynsmyndigheter inom de områden som direktivet anger, är Konkurrensverket, Finansinspektionen, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Inspektionen för strategiska produkter, Transportstyrelsen, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Jordbruksverket, Läkemedelsverket, Försäkringskassan,

Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Datainspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Regeringskansliet.

Motsvarande krav som ställs på interna rapporteringskanaler och förfaranden ska ställas på externa kanaler och förfaranden.
Sekretess ska råda hos en myndighet för uppgifter som kommer in i en visselblåsning varigenom den rapporterande personen kan identifieras, om uppgiften har kommit in till myndigheten genom en intern eller extern rapporteringskanal. Sekretess ska under samma förutsättningar gälla för uppgift genom vilken en annan enskild kan identifieras, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretess ska vidare gälla för företagshemligheter hos de behöriga myndigheterna.

Utredningen föreslår att det ska finnas statsbidrag som kan lämnas till arbetsmarknadens parter och andra organisationer för att dessa ska lämna information och rådgivning till personer som omfattas av lagens skydd. Med andra organisationer menas enligt utredningen exempelvis branschorganisationer och organisationer som arbetar förebyggande mot korruption.

Överväganden

Region Stockholms yttrande till Arbetsmarknadsdepartementet över betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38).

Region Stockholm ser generellt positivt på förslagen i utredningen om införande av ny lag om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Bestämmelserna skapar tydlighet och genom förslaget till en ny lag ges regler som bidrar till att skapa ett gott skydd för rapporterande personer samt förutsebarhet kring visselblåsarfunktioner med tillhörande rutiner för såväl en rapporterande person som de funktioner som har att ta emot och utreda de rapporter som inkommer i visselblåsarsystemen. Genom förslagen ges förutsättningar för att skapa rättssäkra visselblåsarsystem vilket kan bidra till att stärka förtroendet för både offentlig och privat verksamhet samt skapa incitament för att medarbetare vågar anmäla allvarliga missförhållanden.

Nedan följer Region Stockholms synpunkter på delar av utredningens förslag.

6.3.1 Den primära personkretsen som ska omfattas av skyddet
I utredningen anges att inhyrda arbetstagare omfattas av personkategorin arbetstagare som nämns i direktivet och att det därför inte behöver anges särskilt i den föreslagna lagen att inhyrda arbetstagare omfattas av skyddet. Region Stockholm anser dock att det skulle bli mer tydligt att uttryckligen ange även gruppen inhyrda arbetstagare i själva lagtexten så att det tydligt framgår att dessa omfattas av skyddet i lagen. Bemanningsbranschen blir större och fler personer har anställning i denna typ av företag. Det är därför viktigt att reglerna runt bemanningsföretag är tydliga så att det framgår att dess anställda erhåller skydd även i sin position såsom inhyrd arbetskraft.

6.3.3 Även en sekundär personkrets ska omfattas av skydd
Utredningen föreslår att fysiska personer som har anknytning till den rapporterande personen och som kan utsättas för repressalier i ett arbetsrelaterat sammanhang ska omfattas av skyddet i lagen. I texten ges exempel på att detta kan vara anhöriga och kollegor. Det förefaller naturligt att fysiska personer som i ett arbetsrelaterat sammanhang bistår den rapporterande personen som omnämns i punkten 1 erhåller ett skydd men det bör enligt Region Stockholm förtydligas i vilken utsträckning personer som har anknytning till den rapporterande personen erhåller skydd och kollegor torde mer naturligt falla inom punkten 1 i den föreslagna paragrafen i den mån de verkligen bistår vid rapportering.

Vad gäller skyddet som utredningen föreslår ska gälla även för juridiska personer som den rapporterande personen äger, arbetar för eller på något annat sätt har anknytning till i ett arbetsrelaterat sammanhang, som föreslås ingå i den sekundära personkretsen som erhåller skydd, finns enligt Region Stockholm även visst behov av förtydligande vad gäller tillämpningen av lagen i denna del, framförallt rätten till skadestånd för de personer som omfattas av den sekundära personkretsen.

6.3.4 Lagen ska skydda rapportering av information om missförhållanden
Utredningen föreslår bl.a. att det uttryckligen i lagtexten bör framgå att lagen inte ska omfatta rapportering som endast rör den rapporterande personens egna arbets- eller anställningsförhållanden, om det inte rör sig om ett mycket allvarligt missförhållande.

Region Stockholm tillstyrker förslaget i denna del och ser positivt på avgränsningen. Konflikter, tvister och andra frågor rörande den

rapporterande personens anställningsförhållande bör hanteras genom de konfliktlösningsmekanismer som redan finns på arbetsmarknaden.

6.5.4 Vad ska avses med repressalier?
I direktivet artikel 5.11 och artikel 19 anges vad som kan utgöra repressalier. Utredningen föreslår att det är mer lämpligt att använda det repressaliebegrepp som finns i gällande visselblåsarlag och som har sin bakgrund i diskrimineringsrätten samt i tryck- och yttrandefrihetsrätten eftersom det begreppet redan är etablerat i svensk rätt och innefattar alla de repressalier som ska förbjudas enligt direktivet. Om det nu gällande repressaliebegreppet används i enlighet med utredningens förslag är det enligt Region Stockholm önskvärt att det i lagen tydligt definieras vad en repressalie är och vilka repressalier som skyddet omfattar.

7.8 Vilka arbetsgivare ska ha möjligheter att dela visselblåsarfunktion med andra arbetsgivare?
Utredningen föreslår att kommuner och regioner ska få dela interna rapporteringskanaler och förfaranden med andra kommuner och regioner. Utredningens ställningstagande kring en kommuns eller en regions skyldighet att ha interna rapporteringskanaler är att det är kommunen eller regionen som sådan som ska omfattas av skyldigheten. Utredningen föreslår vidare att sådana rättsliga enheter som ägs eller kontrolleras av en kommun eller region och har minst 50 arbetstagare ska ha en skyldighet att inrätta interna rapporteringskanaler.

Enligt kommunallagen har en kommun eller en region relativt stor frihet att organisera sin verksamhet. Fullmäktige kan genom reglementen och ägardirektiv styra ansvarsfördelningen mellan nämnder och bolag avseende det uppdrag som regionen eller kommunen har att utföra. Region Stockholm är positiv till den frihet som ges i utredningens förslag till kommuner och regioner att dela på visselblåsarfunktioner. För en större kommun eller region, som består av både nämnder och bolag finns dock, enligt Region Stockholm, behov av förtydligande avseende möjligheten att inom kommunen eller regionen inrätta en visselblåsarfunktion för hela kommunen eller regionen inklusive de kommunala bolagen.

7.13 Uppföljning, återkoppling och information till den rapporterande personen och 9.1 Inledning sekretess och tystnadsplikt
Under avsnitt 7.13 hänvisas till att det i direktivet anges i artikel 9.1 e, att förfaranden för intern rapportering och uppföljning ska omfatta även uppföljning av anonym rapportering om detta förskrivs i nationell rätt. Utredningen konstaterar att det inte finns några föreskrifter i nationell rätt som föreskriver att t.ex. en arbetsgivare som tar emot anonym rapportering

via en intern visselblåsarfunktion är skyldig att följa upp den rapporterande informationen på visst sätt. Utredningen föreslår därför att inte införa några sådana förfaranden.

I avsnitt 9.1 nämns vidare att utredningen är av den uppfattningen att endast rapporter i vilka den rapporterande personens identitet framgår bör behandlas och anser att det inte är aktuellt att införa en reglering som kräver eller uppmuntrar anonym rapportering.

Med de sekretessbestämmelser som föreslås i utredningen tillsammans med övriga regler som skyddar rapportören enligt förslagen i utredningen, blir det naturligt att de visselblåsarsystem som inrättas utgår från att rapportören inte är anonym. Region Stockholm delar också utredningens ställningstagande om att det finns risker för att ogrundade eller falska uppgifter förs fram med en reglering om anonym rapportering. Enligt Region Stockholm finns det dock behov av förtydligande vad avser frågan om lagen är tillämplig vid visselblåsarsystem som ger möjlighet för rapportören att vara anonym. Region Stockholm utgår från att de föreslagna bestämmelserna i tillämpliga delar gäller för ett visselblåsarsystem där anmälaren tillåts vara anonym eftersom lagstiftningen inte utesluter det.

8.8 Vilka myndigheter ska utses som behöriga och hur ska de utses?
I förslaget till förordning (2021:000) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden anges vilka som är behöriga myndigheter. I bilagan till förordningen föreslås att Försäkringskassan är behörig myndighet inom området folkhälsa såvitt avser patienträttigheter. Förordningsförslaget är missledande eftersom det av utredningen i avsnittet framgår att det endast avser avspegla den på EU direktiv baserade lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom EES. Förslaget till förordningstext i denna del avstyrks och måste omarbetas.

9. Sekretess och tystnadsplikt
En ny lagstiftning som skyddar uppgiftslämnares identitet och skyddar uppgifter i en anmälan om missförhållanden välkomnas. Utformning av förslaget till bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen respektive i förslaget till den nya lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden tillstyrks i allt väsentligt.

Det finns dock anledning att ifrågasätta utredningens bedömning av omfattningen av behovet av sekretesskydd när det gäller överförande av sekretess. Utredningen anser att det inte finns behov av detta varken för

interna rapporteringar eller de som görs i externa rapporteringskanaler. Ifråga om sekretess för föreslagna uppgifter i de interna rapporteringskanalerna måste sekretessens omfattning och behovet av överförande av sekretess ytterligare analyseras. Samtidigt som utredningen ger stöd för att flera kommuner och regioner kan samarbeta med gemensamma visselblåsningskanaler i enlighet med 7 § i den nya föreslagna lagen så är analysen av sekretessebehovet för att möjliggöra detta bristfällig. Hur det kan uppfyllas med bibehållande av sekretess vad gäller anmälare och övriga uppgifter i en anmälan ifrågasätts. Inom en kommun eller region kan det finnas en eller flera myndigheter eller juridiska organisationer, t.ex. aktiebolag, som har en gemensam intern visselblåsningsrapportering. Kommunallagen medger att varje kommun själv får bestämma hur den ska organisera sina verksamheter. I det fortsatta arbetet bör det därför ytterligare analyseras och enligt regionens mening föreslås en bestämmelse om överföring av sekretess eller annan reglering för att säkerställa syftet med visselblåsningar när gemensamma visselblåsarsystem och kanaler används.

10.5.14 Gallring av personuppgifter

I utredningen föreslås att personuppgifter ska gallras när de inte längre är nödvändiga och senast två år efter det att behandlingen av uppgifterna i ärendet har avslutats. Region Stockholm har inga invändningar mot förslaget i sak. Texten bör dock justeras så att den korrelerar med texten i förslaget i lagen om gallringsfrist för skriftliga rapporter och dokumentation av muntlig rapportering. Eftersom själva förekomsten av personuppgifter i ett system utgör en behandling av personuppgifterna i sig (även om ärendet är avslutat) är det enligt Region Stockholm mer korrekt att hänvisa till tidpunkten för när uppföljningsärendet har avslutats än till när behandlingen av uppgifterna i ärendet har avslutats för att bestämma gallringsfristens början.

13.4 Statsbidrag ska lämnas till arbetsmarknadens parter och vissa andra organisationer

I utredningen föreslås att statsbidrag ska kunna lämnas till arbetsmarknadens parter och vissa andra organisationer, t.ex. branschorganisationer, för att erbjuda information och rådgivning till personer som omfattas av den föreslagna lagens skydd.

Region Stockholm avstyrker förslaget i denna del då behovet av den information och rådgivning som följer av lagen inte enligt regionens bedömning är av sådan karaktär att statsbidrag behöver utges.

Ekonomiska konsekvenser
Eftersom Region Stockholm redan till stor del uppfyller det som utredningen föreslår kommer, om förslagen genomförs, det endast marginellt att leda till kostnader i form av justeringar i visselblåsarssystem och rutiner, något som täcks av befintlig budget.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Arbetsmarknadsdepartementet
Regionledningskontorets regelefterlevnadschef

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2020-09-14

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att bedöma och lämna förslag till hur Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet) bör genomföras i svensk rätt. I uppdraget har ingått att föreslå inom vilka områden en ny svensk reglering ska gälla och bedöma hur denna reglering förhåller sig till andra regelverk. I uppdraget har också ingått att föreslå nödvändiga författningsåtgärder för att genomföra direktivets krav dels på skydd för rapporterande och berörda personer, dels på interna och externa kanaler och uppföljning av rapportering.

Visselblåsardirektivet

Visselblåsardirektivet antogs i oktober 2019 och ska vara genomfört senast den 17 december 2021. Syftet med direktivet är att stärka kontrollen av att unionsrätten och unionspolitiken på särskilda områden efterlevs. Det ska ske genom gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att personer som rapporterar om överträdelser (rapporterande personer) under vissa förutsättningar ska vara skyddade mot repressalier av olika slag och att det både inom privat och inom offentlig sektor inrättas särskilda interna funktioner för rapporteringen (interna rapporteringskanaler och förfaranden). Vidare ska medlemsstaterna utse behöriga myndigheter som ska ha funktioner för rapportering av överträdelser inom annan offentlig eller inom privat verksamhet (externa rapporteringskanaler och förfaranden).

En ny lag om rapportering av missförhållanden

Utredningen föreslår att visselblåsardirektivet huvudsakligen ska genomföras genom en ny lag som ersätter lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Den nya lagen ska gälla inom all privat och offentlig verksamhet, dvs. inte endast inom de områden och vid de överträdelser som omfattas av visselblåsardirektivets tillämpningsområde.

Den nya lagen ska inte ersätta, utan komplettera, befintliga föreskrifter om rapportering av överträdelser av EU-rätten

Den nya lagen ska vara subsidiär, dvs. den ska inte tillämpas om det finns avvikande föreskrifter i lag eller förordning om rapportering av överträdelser av EU-rätten. Det har i svensk rätt införts ett antal sådana föreskrifter, framför allt inom områdena för finansiella tjänster, produkter och marknader samt inom områdena för förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Sådana föreskrifter bör enligt vår mening finnas kvar även efter det att den nya lagen träder i kraft. Om något regleras i den nya lagen, som inte regleras i de befintliga föreskrifterna, kommer regleringen i den nya lagen att komplettera bestämmelserna om rapportering i de befintliga föreskrifterna.

Lagen ska komplettera annat skydd som finns för visselblåsare

I svensk rätt finns skydd för visselblåsare i bl.a. grundlagarna, anställningsskyddslagen, medbestämmandelagen och i rättspraxis. Den nya lagen ska inte inskränka det skydd som redan finns utan komplettera det. Det kommer därmed att vara möjligt för en visselblåsare att få upprättelse för en förlust eller kränkning på grund av en repressalie med stöd av både den nya lagen och andra regelverk. Vilket regelverk som ska tillämpas kommer i praktiken att avgöras utifrån vilken rättslig grund som den skadedrabbade väljer att föra sin talan.

Skyddets innebörd

Utredningen föreslår att en rapporterande person inte, annat än i undantagsfall, ska kunna göras ansvarig för en överträdelse av tystnadsplikt, t.ex. en överträdelse av en sekretessklausul i ett avtal eller en tystnadsplikt som följer av offentlighets- och sekretesslagen. Ansvarsfriheten ska dock inte gälla om den rapporterande personen lämnar ut en hemlig handling eller åsidosätter en s.k. kvalificerad tystnadsplikt, dvs. en sådan tystnadsplikt som har företräde framför den grundlagsfästa meddelarfriheten.

En rapporterande person ska vidare inte kunna göras ansvarig för anskaffande av information, t.ex. ansvar som följer av att den rapporterande personen har brutit mot restriktioner som en arbetsgivare har infört i fråga om tillgång till vissa lokaler eller it-system.

Rapporterande personer ska slutligen ha rätt till skadestånd från den som utsätter den rapporterande personen för en repressalie på grund av rapporteringen eller som har hindrat eller försökt att hindra rapportering. Rätt till skadestånd för repressalier gäller dock inte om den rapporterande personen genom rapporteringen har gjort sig skyldig till ett brott.

Skyddet ska omfatta en vid personkrets

Utredningen föreslår att kretsen av personer som ska ha skydd ska vara arbetstagare, egenföretagare, volontärer och praktikanter, personer som ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan, och aktieägare som är verksamma i bolaget. Personerna ska ha skydd även innan tillträde och efter att de har lämnat verksamheten.

Skydd mot repressalier ska vidare finnas för fysiska personer som bistår vid rapporteringen eller som har anknytning till den rapporterande personen samt för juridiska personer som den rapporterande personen äger, arbetar för eller på annat sätt har anknytning till.

Endast information av allmänintresse ska omfattas av skyddet

Skyddet ska gälla vid rapportering av information om missförhållanden om det finns ett allmänintresse av att de missförhållanden som rapporteras kommer fram. Detta omfattar för det första rappor-

tering av information om sådana överträdelser av EU-rätten som omfattas av visselblåsardirektivets tillämpningsområde, t.ex. överträdelser av EU:s regelverk på finansmarknadsområdet, miljöområdet och dataskyddsområdet. Skyddet är emellertid inte begränsat till rapportering av information om överträdelser av EU-rätten, utan omfattar för det andra också rapportering av information om överträdelser av svensk lagstiftning. För det tredje omfattas i vissa fall även rapportering av information om förhållanden som inte består i att något regelverk har överträtts, men som ändå är av sådan art att det finns ett allmänintresse av att de kommer fram. Information som endast rör den rapporterande personens egna arbets- eller anställningsförhållanden ska endast omfattas i undantagsfall.

Rapportering av medvetet falsk information ska inte skyddas

För att skyddas ska den rapporterande personen ha rimliga skäl att tro att informationen som rapporteras är sann. Det innebär att det kommer att finnas ett skydd även om den rapporterande personen misstar sig i fråga om informationens riktighet, så länge personen har haft rimliga skäl att tro att informationen är sann. Däremot ska inte skyddet gälla om personen medvetet rapporterar falsk information.

Skyddet ska finnas vid rapportering via rapporteringskanaler

Om de övriga förutsättningarna är uppfyllda, har en rapporterande person skydd om personen använder sig av interna eller externa rapporteringskanaler. Den rapporterande personen ska kunna välja att rapportera internt först eller direkt via externa rapporteringskanaler.

Skyddet ska också finnas vid rapportering på andra sätt under vissa förutsättningar

Även om rapporteringen sker på annat sätt än via interna eller externa rapporteringskanaler, ska det finnas skydd under vissa förutsättningar. Intern rapportering som sker på annat sätt än via interna

rapporteringskanaler skyddas om det inte finns kanaler som uppfyller lagens krav. Vidare skyddas i vissa fall extern rapportering till en myndighet som sker på annat sätt än via externa rapporteringskanaler, t.ex. om rapporteringen först har skett internt utan att mottagaren av rapporteringen vidtagit skäliga uppföljningsåtgärder. Slutligen skyddas offentliggörande av information i vissa fall, t.ex. om rapporteringen skett till en myndighet, utan att den mottagande myndigheten vidtagit skäliga uppföljningsåtgärder.

Samråd med arbetstagarorganisation ska ges ett särskilt skydd

Utredningen föreslår att skyddet ska gälla även när en person överväger att rapportera och av den anledningen vänder sig till sin arbetstagarorganisation för samråd.

Det ska ställas krav på att arbetsgivare ska inrätta interna rapporteringskanaler

Arbetsgivare som vid ingången av kalenderåret hade 50 eller fler arbetstagare ska vara skyldiga att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning. Dessa rapporteringskanaler ska vara tillgängliga för rapporterande personer som är verksamma hos arbetsgivaren. Arbetsgivare ska utse särskilda personer eller enheter för att hantera kanalerna och förfarandena; dessa personer eller enheter ska vara oberoende och självständiga.

Arbetsgivare ska se till att det finns information som är tydlig och lättillgänglig om hur rapportering ska göras och om meddelarskydd. Det ska vara möjligt att genom kanalerna rapportera skriftligt eller muntligt, vilket ska kunna ske vid ett fysiskt möte. Rapporteringen ska bekräftas och den rapporterande personen ska få återkoppling om uppföljningen av rapporteringen.

Arbetsgivare som har 50 till 249 arbetstagare samt kommuner och regioner ska kunna dela på hela eller delar av funktionerna.

Det ska vara möjligt att genom kollektivavtal göra avvikelser från reglerna om interna rapporteringskanaler

Utredningen föreslår att regleringen kring utformningen av de interna rapporteringskanalerna ska vara semidispositiv, dvs. det ska vara möjligt att göra avvikelser från den genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Avvikelser får dock endast göras under förutsättning att avtalet respekterar de rättigheter som rapporterande och berörda personer har enligt visselblåsardirektivet.

Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn över att det inrättas interna rapporteringskanaler

Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn över att arbetsgivare inrättar interna rapporteringskanaler och förfaranden. För det ändamålet ska myndigheten från arbetsgivare få begära in de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Myndigheten ska också få besluta om de förelägganden som behövs för att arbetsgivaren ska fullgöra sina skyldigheter.

Det ska utses behöriga myndigheter som ska inrätta externa rapporteringskanaler

Utredningen föreslår att vissa myndigheter ska utses som behöriga myndigheter och därmed vara skyldiga att inrätta externa rapporteringskanaler och förfaranden för att ta emot, lämna återkoppling om och följa upp rapporter om överträdelser av lag eller andra föreskrifter inom de områden som omfattas av visselblåsardirektivets tillämpningsområde. Myndigheterna är Konkurrensverket, Finansinspektionen, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Inspektionen för strategiska produkter, Transportstyrelsen, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Jordbruksverket, Läkemedelsverket, Försäkringskassan, Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Datainspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Regeringskansliet.

Motsvarande krav som ställs på interna rapporteringskanaler och förfaranden ska ställas på externa kanaler och förfaranden.

Det ska ställas krav på dokumentation och bevarande

Det ställs krav på dokumentation och bevarande av rapporter som kommer in via interna eller externa rapporteringskanaler. Muntliga rapporter som tas emot vid ett fysiskt möte ska dokumenteras och bevaras. Även muntliga rapporter som tas emot på annat sätt får dokumenteras och bevaras. Skriftliga rapporter ska bevaras. Rapporterna och dokumentationen ska kunna användas senare, bl.a. som bevisning vid rättstvister eller vid verkställighetsåtgärder. Uppgifter i rapporterna och dokumentationen ska dock gallras senast två år efter att ett uppföljningsärende har avslutats. Tillgången till personuppgifter i uppföljningsärenden ska begränsas till särskild personal som behöver uppgifterna för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Uppgifter som kan identifiera den rapporterande personen eller andra enskilda ska skyddas

Sekretess ska råda hos en myndighet för uppgift i ett ärende om uppföljning varigenom den rapporterande personen kan identifieras, om uppgiften har kommit in till myndigheten genom en intern eller extern rapporteringskanal. Sekretess ska under samma förutsättningar gälla för uppgift genom vilken en annan enskild kan identifieras, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Sekretess ska vidare gälla för företagshemligheter hos de behöriga myndigheterna.

I enskild verksamhet ska det råda tystnadsplikt som innebär att den som hanterar ett uppföljningsärende inte obehörigen får röja en uppgift som kan avslöja vem den rapporterande personen är eller vem någon annan enskild som förekommer i ärendet är.

Det ska finnas information och rådgivning

Utredningen föreslår att det ska finnas statsbidrag som kan lämnas till arbetsmarknadens parter och andra organisationer för att dessa ska lämna information och rådgivning till personer som omfattas av lagens skydd. Informationen och rådgivningen ska avse vilken rapportering som omfattas av lagens skydd, vilken rapporteringskanal som kan vara mest lämplig att använda, vilka alternativa förfaranden och rapporteringsmöjligheter som finns tillgängliga om informationen inte omfattas av lagens skydd samt vilka rättigheter som den berörda personen har.