

Arbetsgivarpolitik
Tina Nordenbrink
Avdelningen för juridik
Ann Sofi Agnevik

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Ökad trygghet för visselblåsare – SOU 2020:38

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker förslagen i betänkandet med följande tillägg och synpunkter.

- SKR ser särskilt positivt på utredningens förslag om ett uttryckligt undantag i lagtexten (1 kap. 2 §, sista stycket) vad gäller den rapporterade personens egna anställningsförhållanden.
- SKR välkomnar utredningens förslag om att kommuner och regioner föreslås ges möjlighet att inrätta gemensamma rapporteringskanaler.
- SKR instämmer i utredningens förslag om sekretesskydd, mot bakgrund av att just problematiken runt offentlighet och sekretess har visat sig utgöra en svårighet när visselblåsningssystem hittills införts i kommuner och regioner.
- SKR anser att ett tillsynsansvar ligger närmare Datainspektionens nuvarande tillsynsverksamhet än Arbetsmiljöverkets. Detta bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Bakgrund

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag om hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten (visselblåsardirektivet) bör genomföras i svensk rätt. Syftet med direktivet är att stärka kontrollen av att unionsrätten och unionspolitiken på särskilda områden efterlevs genom gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå för personer som rapporterar om överträdelse.

Utredningen har kommit fram till att direktivet lämpligast införs genom en ny lag som ska gälla inom all privat och offentlig verksamhet, d v s inte enbart inom de områden och vid de överträdelse som omfattas av visselblåsardirektivets tillämpningsområde.

Den nya lagen ska ersätta lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Den nya lagen omfattar en betydligt vidare personkrets än enbart arbetstagare.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

Inom offentlig verksamhet råder generellt sett en positiv inställning till att olika missförhållanden rapporteras som ett led i att kvalitetssäkra verksamheterna. Det finns också en erfarenhet inom offentlig sektor av rapportering om missförhållanden genom t ex lex Maria och lex Sarah.

SKR konstaterar att utredningens förslag inte är avsett att påverka tillämpningen av andra regelverk, t ex om anställningsskydd, skyldigheter att rapportera inom hälso- och sjukvård eller system för rapportering inom arbetsmiljölagstiftningen.

6.3 Förutsättningar för att omfattas av skyddet

6.3.4 Lagen ska skydda rapportering av information om missförhållanden

Vilka förhållanden ska inte skyddat kunna rapporteras?

Genom att arbetsgivare åläggs en skyldighet att inrätta interna rapporteringskanaler finns en risk att frågor som normalt bör tas genom t ex skyddsombud eller fackliga förtroendemän istället blir föremål för rapportering via dessa interna rapporteringskanaler. Syftet med kravet på införande av interna rapporteringskanaler enligt direktivet är dock inte primärt att skapa ytterligare en ordning varigenom arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga missförhållanden ska tas upp (vid sidan av nuvarande ordning för sådana frågor).

SKR ser därför mycket positivt på utredningens förslag om ett uttryckligt undantag i lagtexten (1 kap. 2 §, sista stycket) vad gäller den rapporterande personens egna anställningsförhållanden.

Placeringen direkt i lagtexten förenklar för rapporterande personer att bedöma vad som omfattas av skyddet samt även för den funktion hos arbetsgivarna som ska utreda inkomna rapporter. Likaså blir det enklare för arbetstagarorganisationer, till vilka en visselblåsare kanske vänder sig innan rapportering, att avgöra om ett påstått missförhållande bör tas upp genom ordinarie funktioner, såsom fackliga ombud och skyddsombud, eller i den interna rapporteringskanalen för visselblåsning.

7.8 Vissa arbetsgivare ska ha möjligheter att dela visselblåsarfunktion med andra arbetsgivare

Kommuner och regioner ska få dela interna rapporteringskanaler och förfaranden med andra kommuner och regioner

SKR välkomnar utredningens förslag om att kommuner och regioner föreslås ges möjlighet att inrätta gemensamma rapporteringskanaler.

Inrättandet av interna rapporteringskanaler medför en administrativ börda och ökade kostnader, inte minst för mindre kommuner. Gemensamma rapporteringskanaler för flera kommuner och regioner kan också leda till att funktionen betraktas som mer

neutral och objektiv i förhållande till de verksamheter som delar på den. Detta skulle i sin tur öka legitimiteten för funktionen som sådan.

9. Sekretess och tystnadsplikt

Föreslaget regelverk blir i viss mån en parallellagstiftning för den offentliga sektorn där yttrandefrihet och meddelarfrihet redan är tillförsäkrade arbetstagarna via regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), och som därigenom ger den offentligt anställda visselblåsaren skydd.

Utöver nedan lämnade synpunkter tillstyrker Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) även i övrigt förslagen rörande sekretess och tystnadsplikt i utredningen.

Dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) var även tidigare positiv till skydd för dem som slår larm. Trots det har betänkligheter funnits vad gäller sekretess och tystnadsplikt. Just transparens och offentlighetsprincipen som gällt i Sverige i århundranden har i sig själv varit ett skydd mot korrupktion och maktmissbruk av olika slag.

SKL var i sitt remissvar till utredningen Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, SOU 2014:31, dnr 14/3957, tveksam till anonymitet för den arbetstagare som slår larm. Anledningen var farhågor om anonyma angiverisystem. Vissa betänkligheter finns kvar vad gäller anonymiteten samtidigt som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kan konstatera att just problematiken runt offentlighet och sekretess har utgjort en svårighet när visselblåsningssystem införts i kommuner och regioner.

I föreliggande direktiv skyddas inte endast arbetstagare som slår larm, utan här har kretsen utvidgats till att gälla ”en person i ett arbetsrelaterat sammanhang” och vad den personen får information om. EU:s direktiv täcker ett vidare område än tidigare förslag inom visselblåsarområdet i Sverige.

9.2 Sekretess i det allmännas verksamhet vid rapportering via rapporteringskanaler

9.2.1 Sekretess ska gälla för uppgifter genom vilken en person kan identifieras i ett uppföljningsärende

Vilka uppgifter som identifierar personer ska skyddas av sekretessen?

SKR ser positivt på att sekretessen ska omfatta både rapporterade och berörda personer. SKR instämmer också i slutsatsen att en renomméskada kan finnas kvar för ett företag även om det senare visar sig att informationen om missförhållandena saknar fog. På samma sätt kan det skadade anseendet för en enskild person en anmälan kan innebära bestå även om informationen senare visar sig vara felaktig.

Även sekretesskydd av uppgifter rörande vittnen och kollegor till den rapporterade personen är erforderligt enligt SKR eftersom man genom att namnge dem kan identifiera den rapporterade.

Sekretessen för uppgift om den rapporterade personen ska vara absolut

SKR instämmer i att sekretessen för den rapporterade personen bör vara absolut för att uppnå det skydd som direktivet föreskriver.

Sekretess för uppgift om andra personer ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att personen lider skada eller men

SKR instämmer i att det införs ett omvänt skaderekvisit för uppgift som kan avslöja andra än rapporterade personer och att den sekretessen inte är absolut.

Sekretessen för uppgift om annan än den rapporterade personen ska även gälla om det kan antas att syftet med uppföljningen hindras eller försvåras om uppgiften röjs

Det allmänna rättsmedvetandet och rättssäkerheten förutsätter att man har rätt att få kännedom om det man själv anklagas för, så att sekretess inte gäller gentemot en själv enligt 12 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

Utredningen föreslår att sekretess ska gälla för uppgifter om annan än den rapporterade personen om det kan antas att syftet med uppföljningen hindras eller försvåras om uppgiften röjs. SKR anser som förslaget att det är rimligt att man har möjlighet att sekretesskydda uppgifter också gentemot en rapporterad själv om det är erforderligt för att förhindra att en eventuell utredning av ett missförhållande omintetgörs.

9.2.2 Möjlighet att bryta sekretessen vid intern rapportering

Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet kommer att bryta sekretessen

SKR instämmer i att det är erforderligt för att effektivt kunna utreda ett missförhållande att uppgifter kan lämnas mellan två myndigheter eller mellan två olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet när de är att anse som självständiga i förhållande till varandra. Även om generalklausulen i 27 § offentlighets- och sekretesslagen synes vara användbar på de flesta situationer, kan det vara så att man i dagsläget inte kan förutse alla de situationer som kan uppkomma.

9.2.4 Sekretessen ska även gälla i ärenden för att vidta åtgärder med anledning av intern rapportering

Det kommer troligen inom kommuner och regioner att finnas tjänstepersoner som arbetar i visselblåsarfunktionen samtidigt som de arbetar på exempelvis en juridisk eller ekonomisk avdelning inom sin organisation. Utredningen har bedömt att visselblåsarfunktionen är en självständig gren av myndigheten.

SKR ser positivt på att utredningen föreslår att sekretessen även ska gälla i ärenden om de lämnas över till annan del av organisationen. Den tjänsteperson som arbetar med ett rapporteringsärende både i visselblåsarfunktionen och på juridiska avdelningen behöver därmed inte ha två olika sekretessregler att förhålla sig till.

SKR noterar att föreslagna sekretessregler inte hindrar rätten till partsinsyn för den som har behov av att försvara sig, vilket är bra.

15. Tillsyn

15.2 Arbetsmiljöverket ska vara tillsynsmyndighet

Direktivet har en tydlig koppling till yttrandefriheten. För den offentliga sektorn utövar redan JO och JK tillsyn när det gäller yttrande- och meddelarfrihet.

De missförhållanden som lagstiftningen främst torde vara tänkt att fånga upp rör en mängd olika områden, allt från korruption, ekonomiska brottslighet, till risker för miljön och människors liv och hälsa etc.

För missförhållanden gällande arbetsmiljön finns i första hand ett etablerat förfarande i form av skyddsombud på arbetsplatser och Arbetsmiljöverkets tillsynsverksamhet. För det fall Arbetsmiljöverket förordnas som tillsynsmyndighet riskerar detta att sända en signal om att det är den typen av missförhållanden som visselblåsarfunktionen är tänkt att fånga upp. SKR menar att missförhållanden i arbetsmiljön främst ska behandlas inom ramen för den ordning som redan idag finns för detta.

Tillsynen ska avse kravet på att interna rapporteringskanaler faktiskt inrättas, att hanteringen av inkomna rapporter och uppföljningen av dessa uppfyller lagens krav på återkoppling och dokumentation inom rapporteringskanaler. Utredningen av inkomna rapporter ställer därutöver krav på upprätthållande av sekretess och innebär hantering av en mängd personuppgifter, många av känslig natur. Av denna anledning spelar redan idag Datainspektionen en central roll vid inrättandet av en visselblåsarfunktion.

SKR anser mot bakgrund av ovanstående att ett tillsynsansvar ligger närmare Datainspektionens nuvarande tillsynsverksamhet än Arbetsmiljöverkets. Detta bör tas i beaktande i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande