

Arbetsmarknadsdepartementet
Regeringskansliet
a.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: maria.rasmussen@regeringskansliet.se

Remissvar – Betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:28)

Sammanfattning

Vi ser positivt på att ett utökat skydd för visselblåsare införs enligt direktivets och utredningens intentioner för att öka tryggheten för visselblåsare.

Med det sagt finns vissa brister i utredningen, bland annat avseende författningsförslag, genomförandet och att stabil finansiering av förslagen saknas. Vi kan inte exakt bedöma de tillkommande kostnaderna. Innan förslagen enligt utredningen kan förverkligas gör vi bedömningen att fortsatt beredning behövs. Transportstyrelsen kan därför, så som det idag är utformat, inte tillstyrka förslaget.

- Omfattande gränsdragningsproblematik har identifierats inom luftfartsområdet
- Frågan lyfts om visselblåsardirektivet ska tillämpas även på nationell lagstiftning
- Flertalet synpunkter och kommentarer ges under ett antal olika specifika avsnitt
- I utredningen anges att ökade kostnader ska tas inom myndigheternas befintliga ramar. Transportstyrelsen anser att de tillkommande kostnaderna som genomförandet av utredningens förslag medför inte kan tas inom Transportstyrelsens befintliga ramar.

Transportstyrelsens synpunkter inom specifikt transportområde

Synpunkter inom luftfartsområdet

Transportstyrelsen har idag ett rapporteringssystem för händelser inom den civila luftfarten. Detta rapporteringssystem omfattar obligatoriska rapporter och frivilliga rapporter. I förordning (EU) 376/2014 och förordning (EU) 1018/2015 finns detaljerade bestämmelser kring vad som ska rapporteras och vem som ska rapportera. Därutöver hanterar systemet övrig säkerhetsrelevant information som inte omfattas av kravet på rapportering utan det kommer in som en frivillig del. Det finns alltså inte någon klar begränsning av vad som kan komma in genom rapportering enligt 376/2014. Systemet omfattas av starkare sekretess än skyddet enligt visseblåsardirektivet och förslaget till lag.

För luftfartsområdet ser vi ett antal problem med direktivet och genomförandet såsom det är beskrivet.

Det första stora problemet är att direktivet pratar om regler om säkerhetskrav inom sektorn för civil luftfart, som regleras av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010. Problemet är att det i denna förordning inte finns några sådana regler. Förordning (EU) 996/2010 är en förordning som handlar om olycksutredningar och reglerar verksamheten för främst Statens haverikommission. Den innehåller inga regler om säkerhetskrav.

Därutöver behandlas (EU) 376/2014 i utredningen som ett visseblåsarregelverk i sig. Det stämmer att det i förordningen finns regler om rapportering och som ska hindra repressalier för den som rapporterar. Men det är stora skillnader eftersom det i 376/2014 stadgas skyldighet att rapportera (det är alltså regelbrott att inte göra det, vilket Sverige ska ha sanktioner emot), det träffar fler än bara arbetstagare, det omfattar mycket mer än överträdelser av unionsrätten (i första hand inte överträdelser av unionsrätten). Tanken med en rapporterad överträdelse enligt 376/2014 är inte att den ska leda till åtgärder och ev. påföljder utan tvärtom (rapporter får som huvudregel inte användas mot de inblandade i rapporten).

I utredningen, s. 135 anges till exempel att 376/2014 innehåller regler om överträdelser för luftfarten men i bilaga 4 i utredningen anges flertalet bestämmelser som vi, utifrån ovan resonemang, menar inte har med visseblåsning att göra.

På s. 148 2 st sätts ett likhetstecken mellan visseblåsning och t.ex. händelserapporter, vilket vi menar är felaktigt. Det är i huvudsak inte överträdelser av EU-rätt som rapporteras enligt 376/2014. Syftet med 376/2014 är inte att det ska rapporteras överträdelser som kan leda till t.ex.

åtgärder och ev. påföljder. Rapporter får som huvudregel inte användas mot den som överträtt en regel. Syftet är istället informationsinsamling och förbättrad flygsäkerhet.

Om en händelserapport är en visseblåsning och utredningens förslag om att offentliggörande av händelserapporter skyddas genom lagen, eftersom det saknas möjlighet att skydda detta enligt 376/2014, får genomslag riskerar hela flygsäkerhetsarbetet att falla. Händelserapporter ska komma till myndighet och organisationer för kunskap och erfarenhet och får ej offentliggöras. Som huvudregel gäller absolut sekretess för händelserapporter. Förslaget enligt utredningen riskerar därför att menligt påverka rapporteringsbenägenheten.

Om det är så som direktivet säger, att de nya reglerna inte ska påverka tillämpningen av befintliga regler, som (EU) 376/2014, så kan det vi beskriver ovan vara helt oproblematiskt. Men problemet är dels att lagförslaget i 1 kap 2 § utökar tillämpningsområdet utöver det direktivet säger och dels att direktivet pekar på regler som inte finns.

Eftersom lagen i 1 kap 2 1 st 1 p. hänvisar till direktivets tillämpningsområde och sen utökar lagen till bortom direktivet blir det oklart dels vad som omfattas vad avser säkerhetskrav inom sektorn för civil luftfart och dels hur lagen kommer förhålla sig till (EU) 376/2014.

Det är oklart vilka regler inom luftfarten lagen ska tillämpas på. Och eftersom 376/2014 kan komma att omfatta flertalet händelser och information om regelöverträdelser som inte är specificerade i förordning 376/204 och 1018/2015 uppstår svåra gränsdragningsproblem.

Gränsdragningsproblemen kommer dock att kvarstå även om tillämpningsområdet för lagen och direktivet klargörs. Det är alltså i nuläget väldigt svårt att avgöra ev. påverkan på befintligt rapporteringssystem.

Vi är frågande till om inte avsikten är att direktivet ska omfatta säkerhetskrav inom den civila luftfarten som omfattas av förordning 2018/1139, som är grundförordningen som innehåller alla grundläggande krav och som ger möjligheter till delegerade och implementerade akter, som anses falla under denna och därför ses som en enhet. Denna tillämpning skulle ge ett rimligt tillämpningsområde.

Transportstyrelsens generella synpunkter

Bör visseblåsardirektivet tillämpas även på nationell lagstiftning?

Det kan vara svårt för enskilda medborgare att veta vad som är reglerat genom unionsrättsakter och vad som utgör nationella krav och regelverk. Detta tillsammans med att vi inte kan se att transportsäkerhetsfrågorna bör

göra sig mindre gällande i fråga om områden som är nationellt reglerade kan tala för att en implementering i svensk rätt också skulle omfatta nationell lagstiftning som kan sägas komplettera unionsrättsakterna.

Avsnitt 1.1, författningsförslag, 1 kap. 2 § 3

Något som kan orsaka tolkningsproblem är 1 kap. 2 § 3 i lagförslaget om att lagen omfattar rapportering av missförhållanden som kan anses utgöra *något annat missförhållande* om det finns ett allmänintresse av att det kommer fram. För en tydligare tolkning av den bestämmelsen anser vi att ett förtydligande av begreppet transportsäkerhet är önskvärd.

Avsnitt 1.1, författningsförslag, 2 kap. 1 §

I bestämmelsen anges vilka personkategorier som omfattas av skyddet. Det anges inte något uttryckligen om inhyrd arbetstagare. Enligt utredningen omfattas den personkategorin av begreppet arbetstagare och ska inte särskilt anges som kategori som omfattas av skyddet. Inhyrd arbetstagare anges dock särskilt i utredningens förslag till rättegångsbestämmelser i 11 kap. 1 §. Transportstyrelsen anser därför att regleringen borde förtydligas genom att även i 2 kap. 1 § ange inhyrd arbetstagare som personkategori som omfattas av skyddet.

Avsnitt 7.1

Enligt utredningens förslag får de som utses till den interna visslarfunktionen vara anställda hos någon som anlitas för att hantera rapporteringskanalerna och förfarandena. Transportstyrelsen tycker att det är oklart om det med att ”anlita” ska förstås att myndigheten överlämnar till utomstående att fullgöra förvaltningsuppgift och om bestämmelsen i sådana fall också ger förutsättning för att delegera eventuell myndighetsutövning till utomstående (jfr regeringsformen 12 kap. 4 §). Den föreslagna bestämmelsens förhållande till regeringsformens reglering behandlas inte av utredningen men bör enligt Transportstyrelsen belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Avsnitt 7.16

Utredningen föreslår att uppgiftsskyldighet ska gälla i det allmännas verksamhet för personer eller enheter inom en myndighet för att de ska kunna lämna de uppgifter som är nödvändiga för att åtgärder ska kunna vidtas. Utredningens förslag på bestämmelse om tystnadsplikt i enskild verksamhet ska gälla även för tredje part som anlitas för att hantera uppföljningsärenden. Av bestämmelsen om uppgiftsskyldighet framgår dock inte om den även gäller för sådan tredje part.

Avsnitt 9.2.2

Frågan om en intern visselfunktion hos myndighet utgör en egen självständig verksamhetsgren hos myndigheten omnämns men analyseras inte närmare. Transportstyrelsen är tveksam till om omständigheterna kring en sådan funktion som utredningen redogör för verkligen är sådana att en sådan funktion ska ses som självständig på sätt som avses i 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningens och 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (jfr HFD 2014-4189). Frågan är dock angelägen att få klarhet i då den är avgörande för bland annat vilken status en handling får när den lämnas till eller från visslarfunktionen och även för tillämpningen av bestämmelser om överföring av sekretess. Transportstyrelsen ser därför att detta behöver analyseras och utvecklas närmare för att ge klarhet. Frågan är också viktig att få klarhet i när det gäller anlitan det av en tredje part för att fullgöra funktionens uppgifter. Om en intern funktion inom myndigheten skulle ses som självständig i förhållande till övriga delar av myndigheten, hur ska man då se på en utomstående tredje part? Är denne så självständig i förhållande till myndigheten att handlingar som inkommer dit inte är att se som allmänna handlingar?

Avsnitt 10.5.6

Utredningen bedömer att ändamålet med behandlingen inte behöver anges samtidigt som man konstaterar att det kan röra sig om ett stort antal personuppgifter och dessutom känsliga sådana som kommer in via interna respektive externa rapporteringskanaler. Transportstyrelsen är av uppfattningen att det ur integritetsperspektiv ändå vore lämpligt med särskilda ändamålsbestämmelser.

Avsnitt 10.5.9

Utredningen konstaterar att det kommer att behandlas många och integritetskänsliga personuppgifter med anledning av interna och externa rapporteringar. Även känsliga personuppgifter kan komma att behandlas. Utredningen bedömer att det inte behöver införas någon särskild bestämmelse för att känsliga personuppgifter ska få behandlas. Transportstyrelsen är också av uppfattningen att känsliga personuppgifter kommer att behandlas med anledning av rapporteringar och möjligen kan detta komma att ske i inte alltför ringa omfattning. Transportstyrelsen anser därför att det vore lämpligt att införa ytterligare skyddsåtgärder i form av sökbegränsning när det gäller den typen av uppgifter.

Avsnitt 11

Riksarkivet verkar inte ha deltagit i utredningsarbetet och står inte heller som mottagare vid remittering av betänkandet. Samverkan med Riksarkivet hade varit önskvärd.

Avsnitt 11.4

Bestämmelsen om formerna för dokumentation behöver utformas så att det är tydligt att den inte hindrar en digital hantering. Det behöver t.ex. tydligt framgå om underskrift kan fullgöras genom elektronisk underskrift.

Avsnitt 19.4

Eftersom myndigheterna förväntas bli mer digitala, så är det sannolikt att kostnader uppstår för att digitalisera processer för visseblåsning. Exempel på kostnader för detta är utvecklingskostnader för befintliga ärendehanteringssystem eller drift- och underhållskostnader för särskilt systemstöd för ärendehantering inom detta specifika område.

Vidare bedömer Transportstyrelsen att det råder stor osäkerhet i utredningens kostnadsberäkningar. Konsekvensutredningen har inte till fullo tagit hänsyn till risk för volymökningar i utredningar och ökad komplexitet i ärendehandläggning och rutiner. Flera kostnadsdrivande aktiviteter kan identifieras där osäkerhet råder t.ex. att anpassning behöver göras av befintliga rutiner, riskbedömningar genomföras och att behov kan finnas av säkra lokaler för fysiska möten.

Transportstyrelsen har inte kunnat beräkna exakta kostnader då stora osäkerheter finns avseende givna underlag och förutsättningar.

Sammantaget, med ovan i beaktande, anser Transportstyrelsen att de tillkommande kostnaderna som genomförandet av utredningens förslag medför inte kan tas inom Transportstyrelsens befintliga ramar.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sektionschef Andreas Tapani, jurist Johan Nilsson, utredare Sara Lamminen Hedda och ledningsstrateg Benny Berglind, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör