

Remissvar om Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38)

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen avstyrker förslaget i följande delar.

- Förslaget att det inte ska framgå av den nya visselblåsarlagen att begreppet arbetstagare omfattar inhyrda arbetstagare. Detta bör av tydlighetsskäl framgå direkt av lagen, liksom att dessa inhyrda arbetstagare därmed tillhör personkretsen i lagens mening.
- Förslaget att en bekräftelse inte ska skickas till visselblåsare om denne uppgett att han eller hon inte vill ha en bekräftelse eller om mottagaren anser att det finns en risk för ett röjande av visselblåsarens identitet behöver ses över. Visselblåsarlagets krav på att återkoppling ska skickas inom sju dagar om ingen bekräftelse skickats medför att risken för att röja en visselblåsares identitet kvarstår även om ingen bekräftelse skickas till denne. Visselblåsare kan även tvinga fram en återkoppling inom sju dagar genom förslaget att kunna avsäga sig en bekräftelse.
- Kemikalieinspektionen invänder emot vad som anförs om att införandet och upprätthållandet av interna och externa visselblåsarförfaranden ryms inom myndighetens befintliga ramar och resurser. Det krävs tillskjutande av medel för att Kemikalieinspektionen ska ha möjlighet att inrätta och upprätthålla de föreslagna funktionerna. Beräkningarna av myndigheternas kostnader för visselblåsarfunktionerna behöver dessutom innefatta overheadkostnader och sociala avgifter.

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget i övrigt. Kemikalieinspektionen lämnar även följande synpunkter.

- Kemikalieinspektionen anser förslaget att utse flera behöriga myndigheter inom området för miljöskydd i kombination med att den nya visselblåsarlagens tillämpningsområde utsträcks i förhållande till visselblåsarlagets leder till flera gränsdragningsproblem. Det är exempelvis oklart om både Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen, eller endast en av myndigheterna, föreslås bli behöriga att ta emot rapporter om missförhållanden avseende PIC-förordningen¹.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 649/2012 av den 4 juli 2012 om export och import av farliga kemikalier.

Kemikalieinspektionen ser därför ett behov av att endast en behörig myndighet utses inom området för miljöskydd.

- Kemikalieinspektioner instämmer i bedömningen att den nya visselblåsarlagens tillämpningsområde som huvudregel inte bör omfatta rapportering som endast rör den rapporterade personens egna arbets- eller anställningsförhållanden, utan att sådana frågor bör hanteras inom ramen för befintliga arbetsrättsliga regelverk.
- Det vore lämpligt med ett klagande om en intern visselblåsare, i likhet med en extern visselblåsare, har rätt till återkoppling om det slutliga resultatet av uppföljningsåtgärderna även om förfarandet tagit längre än tre respektive sex månader.
- Det behöver klargöras hur en behörig myndighet ska kunna säkerställa att en myndighet, till vilken den behöriga myndigheten lämnar över ett visselblåsarärende, vidtar en lämplig uppföljning. Kemikalieinspektionen menar att skyldigheten bör anses vara uppfylld genom att den behöriga myndigheten frågar den mottagande myndigheten vilken uppföljning som denna vidtar och påtalar att lämplig uppföljning ska vidtas.
- Kemikalieinspektionen är positiva till att information som kommer till myndigheter i visselblåsarärenden skyddas på så sätt att endast behöriga personer hanterar uppgifterna. Bestämmelserna bör dock utformas på detta sätt och inte som ett personuppgiftsskydd i den mening som avses i GDPR.

Synpunkter

Avsnitt 6.3.1 Den primära personkretsen som ska omfattas av skyddet och 6.5.3 Vem ska förbuden rikta sig till?

Kemikalieinspektionen anser att det är positivt att inhyrda arbetstagare föreslås omfattas av lagens skydd i förhållande till den verksamhet som de utför sitt uppdrag i. Kemikalieinspektionens uppfattning är att det av tydlighetsskäl bör framgå direkt i nya visselblåsarlagen att begreppet arbetstagare omfattar inhyrda arbetstagare och att dessa därmed tillhör personkretsen i lagens mening. I svensk rätt är det inte en självklarhet att inhyrda arbetstagare omfattas av begreppet arbetstagare. Vidare kan ett sådant tydliggörande underlätta för en enskild visselblåsare att bedöma om denne omfattas av lagens skydd, vilket i förlängningen kan medföra att fler missförhållanden rapporteras.

Avsnitt 6.3.4 Lagen ska skydda rapportering av information om missförhållanden

Kemikalieinspektionen instämmer i utredningens bedömning, och av de skäl som där anges, att den nya visselblåsarlagens tillämpningsområde som huvudregel inte bör omfatta rapporterade personers egna arbets- eller anställningsförhållanden, utan att sådana frågor bör hanteras inom ramen för befintliga arbetsrättsliga regelverk.

Avsnitt 7.13 Uppföljning, återkoppling och information till den rapporterade personen

Förslaget att en bekräftelse inte ska skickas till visselblåsaren om denne uppgett att han eller hon inte vill ha en sådan bekräftelse eller om mottagaren anser att en bekräftelse skulle kunna röja visselblåsarens identitet får vissa konsekvenser i och med visselblåsardirektivets krav på att visselblåsaren ska få återkoppling inom sju

dagar om en bekräftelse inte skickats. Det framstår som oklart för Kemikalieinspektionen på vilket sätt man kan åstadkomma en lägre risk för röjande av visselblåsarens identitet genom att inom sju dagar skicka en återkoppling i stället för en bekräftelse. En visselblåsare kan också tvinga fram en återkoppling inom sju dagar genom att uppge att denne inte vill ha en bekräftelse. Kemikalieinspektionen anser därför att förslaget behöver ses över i dessa delar.

Avsnitt 7.19 Det ska införas en definition av vad som är ett uppföljningsärende

Det framgår av utredningen att interna och externa visselblåsarfunktioner senast inom tre månader, eller i särskilda fall inom sex månader, ska lämna återkoppling till visselblåsaren om vilka uppföljningsåtgärder som har vidtagits i ärendet. Det framgår vidare att för det fall det i ett externt visselblåsarende inte finns ett slutligt resultat av uppföljningsåtgärderna efter den angivna tiden, har visselblåsaren rätt att ta del av resultatet senare. Av skälen till visselblåsardirektivet framgår avseende intern visselblåsning att ”den rapporterande personen bör under alla omständigheter informeras om hur utredningen fortlöper och vad resultatet blir.” Kemikalieinspektionen anser att det vore lämpligt med ett klagörande i förarbetena av om en intern visselblåsare, i likhet med en extern visselblåsare, har rätt till återkoppling om det slutliga resultatet av uppföljningsåtgärderna även om förfarandet tagit längre än tre respektive sex månader.

Avsnitt 8.8.2 Vilka myndigheter bör utses som behöriga myndigheter?

Kemikalieinspektionen är positivt inställd till att tillämpningsområdet för den nya visselblåsarlagen föreslås utökas i förhållande till visselblåsardirektivet. När det gäller området miljöskydd och undergruppen kemikalier finns endast Reach-förordningen² med i bilagan till visselblåsardirektivet. Det finns en rad andra EU-rättsakter av vikt inom kemikalieområdet, exempelvis CLP-förordningen³, biocidförordningen⁴ och växtskyddsmedelsförordningen⁵. Kemikalieinspektionen menar att det är lika viktigt med skydd för visselblåsare som rapporterar om överträdelser av dessa rättsakter som överträdelser av Reach-förordningen.

Förslaget om att den nya visselblåsarlagens tillämpningsområde omfattar hela områden i kombination med förslaget om att utse flera behöriga myndigheter inom miljöområdet resulterar i ett flertal gränsdragningsproblem avseende vilken myndighet som ska anses vara behörig myndighet. Kemikalieinspektionen har identifierat gränsdragningsproblem mot de områden för vilka Naturvårdsverket, Livsmedelsverket och Läkemedelsverket har föreslagits utses som behöriga

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EEG och 2000/21/EG.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden.

myndigheter. Ett exempel är överträdelse av bestämmelser om läkemedel. Läkemedel är kemikalier och omfattas därför dels av området miljöskydd såvitt avser kemikalier, dels av området folkhälsa såvitt avser åtgärder för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder. I utredningen föreslås Kemikalieinspektionen vara behörig myndighet för kemikalier och Läkemedelsverket föreslås vara detsamma avseende åtgärder för att fastställa höga kvalitets- och säkerhetsstandarder för läkemedel och medicintekniska produkter.

Ett annat exempel på gränsdragningsproblem rör PIC-förordningen. Denna förordning anses generellt sett höra till kemikalieområdet, för vilket utredningen föreslår att Kemikalieinspektionen ska vara behörig myndighet gällande den nya visselblåsarlagen. Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna har enligt miljö-tillsynsförordningen (2011:13) tillsynsansvar gällande PIC-förordningen. I bilagan till visselblåsarlagdirektivet har PIC-förordningen kategoriserats i undergruppen Hållbar utveckling och avfall. Naturvårdsverket föreslås i utredningen utses till behörig myndighet för området miljöskydd såvitt avser hållbar utveckling och avfall. Det är därför otvetydigt om både Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket föreslås vara behöriga att ta emot externa rapporter avseende PIC-förordningen eller om det endast är en av myndigheterna som avses.

Mot denna bakgrund ser Kemikalieinspektionen ett behov av att gränsdragningarna mellan olika behöriga myndigheters ansvarsområden preciseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Ett sätt att minska gränsdragningsproblematiken är att endast utse en behörig myndighet på området för miljöskydd, vilket skulle vara i linje med utredningens princip om att som utgångspunkt endast föreslå en behörig myndighet för varje område. Det skulle göra det mindre problematiskt att avgöra om en myndighet är behörig att ta emot en viss rapport om missförhållanden, även om undergrupperna som sådana inte är klart avgränsade från varandra. Det kan även förmodas underlätta för visselblåsare att avgöra vilken myndighet som denne bör vända sig till. Möjligheterna till en sådan lösning och konsekvenserna därav kan behöva utredas vidare. Detta särskilt med beaktande av vad Kemikalieinspektionen anför nedan om brister i utredningen avseende kostnader för visselblåsarsystemet.

Avsnitt 8.13 Uppföljning, återkoppling och information till den rapporterade personen

Det framgår inte av utredningen hur direktivets krav på att behöriga myndigheter som överlämnar en rapport till en annan myndighet ska kunna säkerställa att denna andra myndighet gör en lämplig uppföljning. Kemikalieinspektionen anser därför att det behöver klargöras hur denna skyldighet ska kunna uppfyllas av den behöriga myndigheten. Mot bakgrund av Sveriges grundlagsbestämmelser om självständiga myndigheter anser Kemikalieinspektionen att det bör vara tillräckligt för att uppfylla denna skyldighet att den behöriga myndigheten ställer en förfrågan till den mottagande myndigheten om vilka åtgärder som vidtagits och påtala att lämpliga åtgärder ska vidtas.

Avsnitt 10 Behandling av personuppgifter

Utredningen har lämnat förslag på bestämmelser för att skydda den information som har kommit in till myndigheter i ett visselblåsarärende. Kemikalieinspektionen är

positiv till att ett sådant skydd införs då det är viktigt att ge visselblåsare trygghet för att dessa ska våga rapportera missförhållanden. Förslagen har dock lämnats i form av skydd för personuppgifter. Kemikalieinspektionen anser att det är lämpligare att skyddet i stället inriktas mot den information som kommit in i ett visselblåsarärende eftersom det är denna information som avses att skyddas. Det följer dessutom redan av artikel 32 GDPR⁶ att det ska vidtas lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att med hänsyn till risken säkerställa en lämplig säkerhetsnivå vid behandling av personuppgifter.

Avsnitt 19.4.1 Interna rapporteringskanaler och förfaranden och 19.4.2 Externa rapporteringskanaler och förfaranden

Kemikalieinspektionen invänder mot vad som anförs i utredningen om att inrättandet av interna och externa visselblåsarfunktioner samt de löpande kostnaderna för dessa ryms inom befintliga kostnadsramar och befintliga resurser. En förutsättning för att Kemikalieinspektionen ska kunna inrätta dessa funktioner och löpande upprätthålla dem är att myndigheten beviljas utökade medel. Vidare anser Kemikalieinspektionen att utredningens beräkningar av kostnaderna inte stämmer överens med faktiska kostnader för uppgifterna utifrån den angivna arbetsinsatsen. Tidsåtgången för att inrätta funktionerna är för lågt uppskattad. Beräkningen för en extern visselblåsarfunktion baseras dessutom enbart på lönekostnaden för en heltidsanställd handläggare, utan att overheadkostnader och sociala avgifter har beaktats. Kemikalieinspektionen bedömer att inrättandet av en extern visselblåsarfunktion som längst kommer att uppgå till 53 806 kr och att de löpande kostnaderna för denna funktion som längst kommer att uppgå till 568 804 kr per år.⁷

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Juristen Sofie Johansson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Malin Andersson deltagit.

Per Ängquist

Sofie Johansson

Beslutet är på grund av rådande situation med coronaviruset inte kontraserat.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 26 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁷ Uppgifter om driftskostnader för en årsarbetskraft har hämtats från Kemikalieinspektionens årsredovisning avseende år 2019.