



Enheten för juridik
Tomas Isenstam, 010-730 94 24
arbetsmiljoverket@av.se

a.remissvar@regeringskansliet.se
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss – Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38)

Arbetsmiljöverkets synpunkter och ställningstaganden

Arbetsmiljöverket har tagit del av betänkandet huvudsakligen utifrån myndighetens uppgifter som tillsyns- och marknadskontrollmyndighet.

Arbetsmiljöverket föreslår i betänkandet få två nya uppgifter – *dels* att bedriva tillsyn över att arbetsgivare inrättar interna rapporteringskanaler, *dels* att handlägga ärenden om statsbidrag till organisationer som lämnar information och rådgivning till personer som rapporterar om missförhållanden.

Arbetsmiljöverket har följande synpunkter och ställningstaganden.

Sammanfattning

- Arbetsmiljöverket delar utredningens uppfattning om att myndigheten sannolikt är den mest lämpliga att utföra en sådan föreslagen tillsynsuppgift.
- Arbetsmiljöverket tillstyrker förslaget om att myndigheten ges i uppdrag att fördela statsbidrag.
- De föreslagna nya uppgifterna förutsätter att myndigheten tillförs ytterligare anslag. Arbetsmiljöverkets verksamhet kommer att påverkas resursmässigt när det gäller insatser för bl.a. tillsyn, information och utbildning. Detta bör beaktas och preciseras i den fortsatta beredningen.
- Tillsynsuppdragets avgränsning och utförande behöver i vissa avseenden preciseras i den fortsatta beredningen
- Det finns i den fortsatta beredningen behov av ytterligare överväganden när det gäller utformningen av sekretessbestämmelser.



Förslagen om nya uppgifter för Arbetsmiljöverket

Arbetsmiljöverkets har idag ansvar för frågor som omfattar arbetsmiljö-, arbetstids- och utstationeringsfrågor. Därutöver ansvarar myndigheten bland annat för att utföra uppgifter inom marknadskontroll och för framtagande av viss officiell statistik. Arbetsmiljöverket föreslås i betänkandet få två nya typer av uppgifter – dels att bedriva tillsyn över att arbetsgivare inrättar interna rapporteringskanaler, dels att handlägga ärenden om statsbidrag till organisationer som lämnar information och rådgivning till personer som rapporterar om missförhållanden.

Ny föreslagen tillsynsuppgift för Arbetsmiljöverket (avsnitt 15 i betänkandet)

Som framgår av betänkandet finns inga uttryckliga bestämmelser i Visselblåsardirektivet om att medlemsstaterna är skyldiga att bedriva offentlig tillsyn över direktivets efterlevnad. Arbetsmiljöverket delar dock utredningens uppfattning om att medlemsstaternas skyldighet att säkerställa inrättandet av kanaler och förfaranden innebär att någon form av offentlig kontroll bör finnas.

För det fall en tillsynsmyndighet ska utses delar Arbetsmiljöverket utredningens uppfattning om att myndigheten – i den befintliga myndighetsstrukturen – sannolikt är den mest lämpliga att utföra den föreslagna tillsynsuppgiften. De främsta skälen som talar för att Arbetsmiljöverket är lämplig för uppgiften är att myndigheten redan idag utövar tillsyn över de företag och organisationer som träffas av de nya kraven samt att myndigheten har en organisatorisk och geografisk struktur som lämpar sig för en sådan ny uppgift.

Det finns inga avgörande faktorer som talar emot att Arbetsmiljöverket ges den nya uppgiften. Eftersom den föreslagna tillsynsuppgiften har ett antal beröringspunkter med Arbetsmiljöverkets befintliga ansvarsområden, vill vi dock uppmärksamma att den medför en viss ökad risk för att intressenter kan komma att blanda samman och missuppfatta myndighetens olika roller. Om Arbetsmiljöverket ges det föreslagna tillsynsansvaret kommer det att bli än viktigare att klargöra att myndigheten inte ansvarar för hanteringen av individärenden, utan att myndighetens tillsyn – både enligt arbetsmiljölagstiftningen och den föreslagna – är systeminriktad och har en preventiv funktion.

Förslaget om fördelning av statsbidrag (avsnitt 13.4 i betänkandet)

Arbetsmiljöverket tillstyrker förslaget om att myndigheten ska få till uppgift att fördela statsbidrag till organisationer som lämnar information och rådgivning till personer som rapporterar om missförhållanden. Arbetsmiljöverket har som



utredningen nämner redan idag i uppdrag att fördela statsbidrag till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer för att främja kunskapsutbyte och samverkan med myndigheter i syfte att motverka brott och andra regelöverträdelser i arbetslivet.

Behov av ökade resurser (avsnitt 19.4.3 i betänkandet)

Om Arbetsmiljöverket i enlighet med utredningens förslag ges någon eller båda av de nya uppgifterna, behöver myndigheten tillföras ytterligare anslag.

När det gäller det föreslagna tillsynsuppdraget anger utredningen att det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning uppgiften kan medföra en ökad arbetsbelastning för myndigheten, men att det inte kan uteslutas att anslagen behöver ökas. Arbetsmiljöverket har mot bakgrund av vad som beskrivs i betänkandet inte kunnat göra någon närmare uppskattning. Detta behöver beaktas i den fortsatta bredningen och gärna i dialog med myndigheten.

Utifrån hur Arbetsmiljöverkets befintliga tillsynsuppdrag ser ut är det inte helt okomplicerat att integrera den föreslagna tillsynsuppgiften. Det föreslagna tillsynsuppdraget riktar sig till arbetsgivare med 50 eller fler anställda, samtidigt som de ur arbetsmiljösynpunkt mest riskutsatta arbetsställena mer sällan återfinns i denna storleksklass. Utöver de nya materiella krav som tillsynen ska omfatta uppstår också vissa nya typer av tillsynsfrågor. Som exempel kan nämnas att arbetsgivare kan utse externa personer att fullgöra uppgifterna för arbetsgivarens räkning samt att vissa arbetsgivare får dela interna rapporteringskanaler och förfaranden med andra arbetsgivare. Detta innebär att det nya tillsynsansvaret inte sömlöst kan integreras i myndighetens nuvarande rutiner för inspektion.

Arbetsmiljöverket har också identifierat ett antal frågeställningar rörande tillsynens tänkta omfattning och utförande, som också kan påverka resursbehovet. Detta behöver beaktas i den fortsatta beredningen.

Även handläggningen av frågor rörande statsbidrag för informations- och rådgivningsverksamhet medför en ökad arbetsbelastning för myndigheten. Arbetsmiljöverket delar utredningens bedömning om att det i denna del kommer krävas ytterligare anslag till Arbetsmiljöverket. Initialt handlar det om att upprätta rutiner för fördelnings- och uppföljningsärenden samt att analysera behovet av att utveckla eventuella verkställighetsföreskrifter. Arbetsmiljöverkets behov av ökade resurser behöver närmare preciseras i den fortsatta beredningen.



Frågor rörande tillsynens avgränsning och utförande (betänkandet avsnitt 15)

Ur Arbetsmiljöverkets synvinkel är det viktigt att det är tydligt vad den föreslagna tillsynen ska omfatta samt att de verktyg tillsynsmyndigheten ska förfoga över är ändamålsenliga.

Det materiella omfånget

Av 9 kap 1 § i förslaget till ny lag framgår att tillsynsuppdraget avser tillsyn över att arbetsgivare följer lagens bestämmelser om interna rapporteringskanaler och förfaranden i lagens fjärde kapitel. Enligt 3 kap 1 § i förslaget till ny förordning framgår att tillsynsuppdraget avser att arbetsgivare uppfyller skyldigheten att *ha interna rapporteringskanaler och förfaranden* enligt lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Tillsynens materiella omfång kan därmed sägas motsvara arbetsgivarnas skyldigheter enligt fjärde kapitlet att upprätta och tillämpa interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning.

Vissa av kraven i fjärde kapitlet är emellertid sådana att det inte är tydligt om de är en del av kravet på att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning. Ett sådant exempel rör skyldigheten, enligt den föreslagna 4 kap. 4 §, för arbetsgivare att lämna information om intern och extern rapportering samt om meddelarfrihet, anskaffarfrihet, efterforskningsförbud och repressalieförbud. Arbetsmiljöverket anser att det inte är tillräckligt klart om denna informationsskyldighet utgör en del av kravet på att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden, eller om det är ett separat krav. Det är därmed inte heller tydligt om myndighetstillsynen även ska avse innehållet i denna sorts information. Arbetsmiljöverket vill i sammanhanget peka på att komplexiteten i tillsynsuppgiften ökar betydligt om den också skulle omfatta utformningen av den föreskrivna informationen.

På motsvarande sätt är det inte tydligt huruvida kravet, enligt 4 kap. 8 § i den föreslagna lagen, om att arbetsgivaren skriftligen dokumenterar de interna rapporteringskanalerna och förfarandena är en del av det som tillsynsmyndigheten ska kontrollera.

Ett sätt att öka tydligheten avseende tillsynens omfattning är att i förordningen närmare ange vilka bestämmelser i lagens fjärde kapitel som tillsynen omfattar.

Tillsynsåtgärder – tillträdesrätt (avsnitt 15.3)

Till att börja med delar Arbetsmiljöverket utredningens uppfattning om att tillsyn enligt den föreslagna lagen bör bedrivas i enlighet med principen om att verksamhetsutövaren i första hand ska förmås att frivilligt vidta rättelser. En effektiv tillsyn förutsätter dock att det finns möjlighet att vidta effektiva



sanktioner vid bristande efterlevnad och Arbetsmiljöverket instämmer i utredningens bedömning att det behöver finnas möjlighet att besluta om förelägganden med respektive utan viten. Ur tydlighetssynpunkt är det positivt att det uttryckligen anges att förelägganden kan avse såväl arbetsgivares skyldighet att lämna upplysningar och handlingar till tillsynsmyndigheten som vidtagande av andra åtgärder som behövs för att arbetsgivaren ska fullgöra kraven på interna rapporteringskanaler och förfaranden.

Arbetsmiljöverket anser att det i den fortsatta beredningen bör övervägas att i den föreslagna lagen föreskriva om en tillträdesrätt för myndigheten till arbetsgivarens lokaler för att där göra de undersökningar som tillsynen föranleder. Utan en sådan tillträdesrätt kan tillsynen i praktiken bli begränsad till en sorts dokumentgranskning i de fall en arbetsgivare inte frivilligt går med på ett inspektionsbesök.

Utredningen anför i betänkanudet (sid 565) – som ett exempel på när ett föreläggande kan aktualiseras – att en arbetsgivare visserligen inrättat interna kanaler och förfaranden, men att den skriftliga dokumentationen inte återspeglar verkliga förhållanden. För att kunna upptäcka den typen av brister krävs många gånger att en undersökning genomförs på plats genom exempelvis intervjuer med personalen.

Arbetsmiljöverket har för sin tillsyn enligt arbetsmiljö- och arbetstidslagen tillträdesrätt till arbetsställen för att där göra undersökningar m.m. Det är inte osannolikt att en hel del av tillsynen som ska utföras enligt det nu lämnade förslaget kommer att utföras i samband med myndighetens tillsyn enligt arbetsmiljö- eller arbetstidslagstiftningen. Om det inte finns någon tillträdesrätt i den föreslagna lagen skulle det kunna uppstå gränsdragningsproblem när myndigheten – fysiskt på plats i en arbetsgivares lokaler – vill ställa frågor till medarbetare eller göra andra utredningar rörande efterlevnaden av en arbetsgivares förfaranden för intern rapportering.

Arbetsmiljöverket anser att tillsynsmyndigheten bör ha tillträdesrätt till fastigheter och byggnader där arbetsgivaren bedriver verksamhet för att utföra de undersökningar som behövs för tillsynen.

Tillsyn av externa aktörer

Det framgår av förslaget att de som av arbetsgivaren ska utses som så kallade behöriga personer – med särskild uppgift att ta emot rapporter, följa upp och lämna återkoppling till rapportören – kan vara en extern person som har anlitats för ändamålet. Vidare framgår av förslaget att arbetsgivare som



bedriver privat verksamhet och som har mellan 50 och 249 arbetstagare får *del* interna rapporteringskanaler och förfaranden med andra arbetsgivare i samma storleksklass.

Enligt lagförslaget ligger alla skyldigheter tydligt på arbetsgivaren, och det är också gentemot arbetsgivaren som tillsynen riktar sig. Eftersom det samtidigt kan förutses att ett antal arbetsgivare kommer låta externa aktörer stå för stora delar av det interna rapporteringssystemet kan det uppstå situationer där arbetsgivaren hänvisar tillsynsmyndigheten till den externa aktören. Det skulle vara intressant om det i förarbetena kunde föras klagörande resonemang om ansvarsförhållandena mellan arbetsgivaren och externa aktörer, bland annat när det gäller kraven på dokumentation som beskriver kanaler och förfaranden.

Några frågor om sekretess (betänkandet avsnitt 9)

Sekretess för uppgifter inom ramen för tillsynsmyndighetens verksamhet.

Det synes inte finnas några förslag till sekretessbestämmelser som omfattar tillsynsmyndighetens verksamhet. Tillsynsmyndigheten kommer i tillsynsärenden riktade mot enskilda arbetsgivare att ta del av uppgifter som utgör affärs- eller driftförhållanden. Det måste vidare antas att vissa av uppgifterna kan vara sådana att ett offentliggörande skulle kunna medföra skada för den enskilde. Det kan också – även i ärenden riktade mot offentliga arbetsgivare – ibland tänkas förekomma uppgifter som är känsliga med hänsyn till enskildas personliga förhållanden.

Det bör i den fortsatta beredningen övervägas om sekretessbestämmelser ska införas som omfattar uppgifter inom ramen för tillsynsmyndighetens verksamhet.

Skydd av affärs- och driftförhållanden hos enskild:

Tillämpningen av 30 kap 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) respektive 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641, OSF) förutsätter att tillsynsmyndigheten omnämns med en särskilt punkt i bilagan till OSF. I betänkandet föreslås att sekretess ska gälla i de myndigheter som ska inrätta externa kanaler för rapportering. Det kan övervägas om även tillsynsmyndighetens verksamhet ska omfattas av en punkt i bilagan.

Skydd av uppgifter om enskildas personliga förhållanden:

När det gäller uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan det övervägas om ett adekvat sekretesskydd skulle kunna åstadkommas genom tillägg till 28 kap 14 § OSL.



Sekretess inom ramen för handläggning av ärenden om statsbidrag

Det kan också övervägas om det behöver införas någon sekretessbestämmelse som skyddar uppgifter i ärenden rörande statsbidrag för information och rådgivning. Såväl i en ansökan om statsbidrag som i ett ärende om uppföljning från myndighetens sida kan det tänkas förekomma uppgifter rörande exempelvis affärs- eller driftförhållanden hos enskild, vars offentliggörande skulle kunna vara skadlig för den enskilde.

De som deltagit

Yttrandet har avgetts av generaldirektören Erna Zelmin-Ekenhem. I den slutliga handläggningen har även enhetschefen Mikael Syk deltagit. Föredragande har varit juristen Tomas Isenstam.

Erna Zelmin-Ekenhem

Tomas Isenstam