

YTTRANDE

2020-10-15 Ärenden:
NV-05785-20

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

a.remissvar@regeringskansliet.se

**Yttrande över betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38)
(A2020/01490/ARM)**

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket välkomnar att skyddet för visselblåsare förstärks i syfte att öka kontrollen av unionsrättens efterlevnad på särskilda områden.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget till fördelning av ansvar mellan föreslagna behöriga myndigheter såvitt avser miljöområdet.

Skäl

De behöriga myndigheternas ansvarsområden

Avsnitt 8 Externa rapporteringskanaler och förfarande för rapportering och uppföljning s. 317 ff, särskilt avsnitt 8.8 Vilka myndigheter ska utses som behöriga och hur ska de utses s. 332 ff.

I bilagan till den föreslagna förordningen om skydd för personer som rapporterar missförhållanden anges respektive behörig myndighets ansvarsområde. Naturvårdsverket anser inte att den föreslagna ansvarsfördelningen kan ligga till grund för beslut och avstyrker förslaget. Det kan övervägas om flera behöriga myndigheter bör utses men i vart fall bör ansvaret mellan de utpekade behöriga myndigheterna följa dessa myndigheters ansvarsområden såsom det reglerats i myndighetsinstruktioner och andra styrande författningar.

Förordningens förslag på ansvarsfördelning

De utpekade ansvarsområdena har i den föreslagna förordningen namngetts utifrån de undergrupper som finns inom avsnittet ”E. Artikel 2.1 a v – miljöskydd” i bilagan till visselblåsardirektivet. Såsom förordningsförslaget är utformat finns dock inte någon hänvisning till visselblåsardirektivet i fördelningen av myndigheternas ansvar. Utan en sådan hänvisning får gränsdragningen utgå från hur förordningstextens bestämmelser om ansvarsfördelning språkligt formulerats. Med den utgångspunkten kan konstateras att fördelningen inte överensstämmer med respektive myndighets

instruktioner och andra för myndigheten styrande författningar. Det framstår som olämpligt att en myndighet ska ta emot anmälningar om missförhållanden som inte rör myndighetens ansvarsområde när det finns en annan behörig myndighet med ett utpekat ansvar för den typen av frågor.

En rimlig fördelning av rättsakterna under avsnittet Miljöskydd i visseblåsdirektivet

Naturvårdsverket anser att vid fördelningen av rättsakterna under ”E. Artikel 2.1 a v – miljöskydd” i bilagan till visseblåsdirektivet går det inte att utgå från att dessa ska fördelas på de föreslagna myndigheterna. Det kan konstateras att det under området även finns rättsakter som till exempel rör transportsektorn och energisektorn.

Naturvårdsverket vill också särskilt framhålla det föreslagna ansvaret för myndigheten för samtliga rättsakter som omfattas av miljöbrottsdirektivet.¹ De två bilagorna till miljöbrottsdirektivet omfattar totalt 72 unionsrättsakter och spänner över ett brett område. En analys behöver göras av respektive rättsakt för att bedöma vem som bäst kan fullgöra rollen som behörig myndighet för dessa och om det behövs fler behöriga myndigheter.

Situationer när det inte finns någon utpekad tillsynsmyndighet

För vissa av de gemenskapsrättsakter som omfattas av visseblåsdirektivet finns inte någon utpekad tillsynsmyndighet. I det fallet kan det finnas anledning att förtydliga i författningskommentar i en kommande proposition vilka åtgärder de behöriga myndigheterna förväntas utföra inom ramen för sitt uppföljningsansvar, jmf. figur 9.2 s. 432.

Konsekvenserna av att utse en behörig myndighet som inte är tillsynsmyndighet

En av de principer som ska ligga till grund för att utse behöriga myndigheter är att myndigheten har tillsynsansvar (s. 338 f). Naturvårdsverket har mycket sällan rollen som tillsynsmyndighet men desto oftare som tillsynsvägledande myndighet på miljöområdet. Naturvårdsverket ifrågasätter att tillsynsvägledning i detta sammanhang kan anses vara en närliggande uppgift till tillsyn (s. 338). Enligt 3 kap. miljötillsynsförordningen (2011:13) innebär Naturvårdsverkets ansvar som tillsynsvägledande myndighet att Naturvårdsverket inom vissa i förordningen särskilt angivna områden ska ge tillsynsvägledning i fråga om tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar. Detta är en uppgift av helt annan karaktär än tillsyn.

Att Naturvårdsverket inte i någon större utsträckning är tillsynsmyndighet för de områden där Naturvårdsverket pekas ut som behörig myndighet innebär att Naturvårdsverkets arbete i stor utsträckning skulle bestå i att överlämna rapporten till en annan myndighet som kan följa upp denna (jämför s. 336).

Det bör också noteras att Naturvårdsverket föreslås som behörig myndighet även för områden där myndigheten inte är vare sig tillsynsmyndighet eller tillsynsvägledande myndighet.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (miljöbrottsdirektivet).

Administration och kostnader för behöriga myndigheter

Avsnitt 8.8.2 Vilka myndigheter bör utses som behöriga myndigheter? och avsnitt 19.4 Konsekvenser för staten

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att administrationen och kostnaderna kommer att öka hos de myndigheter som utses som behöriga myndigheter (se s. 337). Det är mycket svårt att förutse vad förslaget kommer att innebära i fråga om resurser och kostnader. Det är inte självklart att förslaget för inrättande av interna rapporteringskanaler och förfaranden ryms inom befintliga ramar och kan hanteras genom omprioritering av befintliga resurser (s. 641).

Kravet på att behöriga enheter och personer ska vara oberoende och självständiga

Avsnitt 8.10, Vilka ska hantera de externa rapporteringskanalerna och förfarandena på den behöriga myndighetens vägnar, s. 360 ff., och avsnitt 7.10, Vilka ska hantera de interna rapporteringskanalerna och förfarandena på arbetsgivarens vägnar, s. 289 ff.

Naturvårdsverket anser att kravet på att behöriga enheter och personer ska vara oberoende och självständiga bör motiveras tydligare i en kommande proposition. Vad avser behöriga myndigheter inom området miljöskydd anser Naturvårdsverket att kravet är uppfyllt om internrevisionen hanterar rapporter, men att det inte är en framkomlig väg att endast låta internrevisionen hantera rapporter. Det beror bl.a. på att internrevisionen vanligen inte har den sakkompetens inom miljöområdet som krävs, vilken förutsätts vara viktig för förtroendet för rapporteringskanalen. Andra medarbetare bör således kunna utses till behöriga personer och uppfylla kraven på oberoende och självständighet. Vid utseendet av dessa beaktas naturligtvis det övergripande syftet med att ha visseblåsarfunktioner och vikten av att rapporterande personer har förtroende för rapporteringskanalen. Enligt Naturvårdsverkets tolkning av förslagen bör en anställd kunna anses uppfylla kraven om dennes oberoende och självständighet i rollen som behörig person, vid sidan av det ordinarie arbetet vid myndigheten, säkerställs genom att myndigheten antar en rutin i vilken det bl.a. föreskrivs att behöriga personer ska rapportera direkt till ledning eller generaldirektör. Till viss del finner denna tolkning stöd i vad som anges på s. 290, och i skäl 56 till direktivet, men där avser exemplet mindre enheter vid ett företag. Exemplet är rimligtvis även applicerbart hos myndighet, men det är inte tydligt vad som avses med ”mindre enhet”.

Naturvårdsverket anser att behöriga personers möjligheter att vid utredning inhämta sakkunskap i viss fråga från andra inom myndigheten, utan att de från vilka sakkunskap inhämtas ingår i kretsen av behöriga personer, bör förtydligas i författningskommentaren i en kommande proposition.

För det fall de behöriga myndigheterna tilldelas ansvar för områden som ligger utanför deras ordinarie uppdrag kan det uppkomma situationer när myndigheterna i ett uppföljningsärende behöver inhämta sakkunskap även från andra myndigheter, såväl sådana som är utpekade som behöriga som andra myndigheter. Det kan därför finnas behov av att tydliggöra i författningskommentar i en kommande proposition under vilka förutsättningar

en myndighet kan bistå en annan myndighet med sakkunskap under utredningen av ett uppföljningsärende.

Sekretess

Avsnitt 1.2 Förslag till ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Med anledning av att sekretessbestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) föreslås utformas så att sekretess gäller hos en myndighet i ärenden om uppföljning av rapporter som kommit in till myndigheten i en extern rapporteringskanal enligt lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden ser Naturvårdsverket skäl att påtala att det inte alltid kommer att vara lätt att avgöra om ett rapporterat missförhållande faller inom en behörig myndighets ansvarsområde. I vissa fall när en person rapporterar ett missförhållande till en myndighets externa kanal kan myndighetens utredning komma att visa att det inte är ett sådant missförhållande där det finns en utpekad behörig myndighet. Det kan finnas anledning att tydliggöra i författningskommentar i en kommande proposition om ett sådant ärende under några förhållanden kan utgöra ett uppföljningsärende.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed och handläggaren Malin Johansson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till:

maria.rasmussen@regeringskansliet.se

m.registrator@regeringskansliet.se