|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | | |
| Ålands lagting | BETÄNKANDE nr 5/2022-2023 | |
|  | Datum |  |
| Lag- och kulturutskottet | 2022-12-13 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till Ålands lagting |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Lag- och kulturutskottets betänkande

Skydd för visselblåsare

* Landskapsregeringens lagförslag LF 2/2022-2023

INNEHÅLL

[Sammanfattning 1](#_Toc118968528)

[Landskapsregeringens förslag 1](#_Toc118968529)

[Utskottets förslag 1](#_Toc118968530)

[Utskottets synpunkter 1](#_Toc118968531)

[Ärendets behandling 1](#_Toc118968532)

[Utskottets förslag 2](#_Toc118968533)

Sammanfattning

Landskapsregeringens förslag

Landskapsregeringen föreslår att lagtinget antar lagen om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella lagstiftningen, visselblåsarlagen, som en så kallad blankettlag. Proposition RP 147/2022 rd i vilken förslaget till visselblåsarlagen ingår var ännu under behandling i riksdagen vid tidpunkten för avgivandet av landskapsregeringens lagförslag.

Genom lagen ges skydd för personer som i ett arbetsrelaterat sammanhang fått information om missförhållanden och rapporterar om detta. Lagen föreslås också innehålla bestämmelser om skyldighet att inrätta interna rapporteringskanaler och Landskapsrevisionen föreslås få i uppdrag att fungera som centraliserad extern rapporteringskanal på Åland inom den åländska lagstiftningsbehörigheten.

Genom den föreslagna lagen genomförs Europaparlamentets och rådet direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet). Implementeringstiden för visselblåsardirektivet gick ut den 17 december 2021, varför lagförslaget föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Utskottets förslag

Utskottet föreslår att lagtinget antar lagförslagen med några mindre ändringar av språklig eller teknisk natur.

Utskottets synpunkter

Allmänt om lagförslaget

Utskottet välkomnar lagförslaget eftersom det i dagsläget inte vare sig i lagtings- eller riksdagslag finns någon allmänt tillämplig lagstiftning om skydd för personer som rapporterar om överträdelser som de får information om genom sitt arbete.

Genom förslaget implementeras direktiv (EU) 2019/1936 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visselblåsardirektivet). Syftet med visselblåsardirektivet är att ge skydd för personer som rapporterar om EU-rättsliga överträdelser som de får information om genom sitt arbete.

Landskapsregeringen föreslår att lagtinget ska anta riksdagslagen om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella lagstiftningen, visselblåsarlagen, som en så kallad blankettlag. När förslaget överlämnades till lagtinget var visselblåsarlagen ännu under behandling i riksdagen men har nu slutbehandlats. Enligt vad utskottet fått erfara påverkas landskapsregeringens lagförslag inte av de mindre ändringar som företogs av riksdagen.

Tillämpningsområdet

Landskapsregeringen föreslår att visselblåsardirektivet implementeras enligt direktivets miniminivå men för att underlätta lagtillämpningen föreslås att tillämpningsområdet utvidgas till att även omfatta stöd som beviljas enbart av landskapets medel. Det är nämligen svårt för den enskilde som rapporterar om överträdelser att avgöra om överträdelsen rör stöd där anslaget är medfinansierat av EU eller inte.

Det exakta tillämpningsområdet för visselblåsardirektivet framkommer av bilaga 1 till direktivet där ca. 140 EU-rättsakter listas. Dessutom utvidgas direktivets tillämpningsområde kontinuerligt. I rikslagen genomförs den miniminivå som föreskrivs i direktivet, men lagen omfattar även lagstiftning som antagits baserat på nationell grund med koppling till direktivets materiella tillämpningsområde. I samband med riksdagsbehandlingen av ärendet framkom att bestämmelserna om det materiella tillämpningsområdet är tämligen svårbegripliga för rapporterande personer.  Dessutom har det framförts att det på grund av det stora antalet behöriga myndigheter inte är möjligt att uttömmande räkna upp alla behöriga myndigheter.

Landskapsregeringen bedömer att det inte är ändamålsenligt att på lag- eller förordningsnivå göra en sammanställning av den landskapslagstiftning som genomför EU-direktivet eller vilka tillsynsmyndigheter som nu får en funktion som behöriga myndigheter enligt visselblåsarlagen. EU-lagstiftningen som direktivet omfattar uppdateras kontinuerligt och det är även troligt att kommissionen kommer att utvidga det materiella tillämpningsområdet för visselblåsardirektivet och det skulle krävas resurser för att hålla en sådan landskapslagstiftning uppdaterad. Landskapsregeringen har i stället valt att i en bilaga till lagförslaget göra en nulägesförteckning över aktuella EU-förordningar, landskapslagstiftning samt tillsynsmyndigheterna.

Utskottet delar landskapsregeringens bedömning att förordningsfullmakten i lagförslagets 11 § inte kan anses stå i strid med självstyrelselagens 21 § eftersom paragrafen inte ger landskapsregeringen fullmakt att besluta om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utan enbart om vilka myndigheter som är behöriga.

Anonymitet och sekretess

Utskottet konstaterar att enligt visselblåsardirektivet får medlemsstaterna besluta om anonyma rapporter ska tas emot eller inte. I regeringens proposition RP 147/2022 rd, förs ett resonemang kring anonymiteten: "Enligt artikel 6.2 i direktivet har medlemsstaterna befogenhet att besluta om huruvida rättsliga enheter i den privata eller offentliga sektorn är skyldiga att ta emot anonyma rapporter. Under beredningen har den anonyma rapporteringens olika aspekter diskuterats. Anonym rapportering sänker rapporteringströskeln och kan på det sättet medverka till att syftet med visselblåsarlagen uppnås. Samtidigt kan det vara svårt att utreda anonyma rapporter även om rapporteringssystemet tekniskt sett skulle möjliggöra anonym kontakt med den rapporterande personen. Anonym rapportering kan vara problematiskt för rättsskyddet för den som rapporten gäller, om anonymiteten försvårar utredningen av fallet inom organisationen. Anonym rapportering förutsätter också tekniskt sett mer avancerade system som kan vara dyrare. Det är motiverat att ge organisationerna befogenhet att själva avgöra om de tillåter anonym rapportering. I fråga om extern rapportering, dvs. rapportering till myndigheter, är det motiverat att inte godta anonym rapportering."

Eftersom landskapsregeringen föreslår att en blankettlag ska antas kommer samma regler att gälla på Åland som i riket vilket innebär att organisationerna kan besluta att ta emot anonyma rapporter i sin interna rapporteringskanal (17 § i rikslagen) medan den externa rapporteringskanalen, på Åland Landskapsrevisionen, inte tar emot anonyma rapporter (19 § 4 mom. i rikslagen).

Däremot gäller sekretess eftersom det i lagen föreskrivs om skyldigheten att hemlighålla identiteten för den rapporterande personen, föremålet för rapporten och andra personer som nämns i rapporten. Sekretessbelagd information får inte obehörigen lämnas ut utan uttryckligt samtycke av den person som bestämmelserna om sekretess är avsedda att skydda. Sekretessen gäller organisationer inom både den privata och den offentliga sektorn och avsikten är inte att särskilja dem från varandra i fråga om sekretess. Sekretessen gäller såväl organisationens interna personer som alla andra aktörer utanför organisationen till vilka rapporten lämnas till exempel av misstag.

Resurser

Såsom framhålls i lagförslaget kommer den föreslagna lagen att innebära ett krav för ett relativt stort antal myndigheter att inrätta interna rapporteringskanaler. Enligt direktivet får organisationen själv avgöra hur rapporteringskanalen införs bara den uppfyller vissa krav gällande bland annat säkerhet. Kraven på både kanalen och på handläggningen av rapporterna medför ett administrativt merarbete för organisationerna och enligt lagförslaget kan de berörda myndigheterna göra en centraliserad upphandling av de interna tekniska rapporteringssystemen via ÅDA i syfte att minimera kostnaderna för de interna rapporteringskanalerna.

Gällande den externa rapporteringskanalen är avsikten att minimera kostnaderna genom att en gemensam rapporteringskanal införs vid Landskapsrevisionen. Engångsinvesteringen uppskattas till några tusen euro vid inrättandet och sedan årliga driftskostnader på ett tusental euro. Till detta kommer kostnader för hanteringen av ärendena vid Landskapsrevisionen.

Volymen rapporter via den externa rapporteringskanalen är svår att uppskatta, likaså tidsåtgången för det arbete som tillsynsmyndigheterna kommer att lägga ned för utredningen av rapporterna. Det är alltså svårt att uppskatta hur stor tidsåtgång det kommer att innebära för Landskapsrevisionen att upprätthålla den externa rapporteringskanalen. Landskapsrevisionen är en liten myndighet med två anställda, där denna nya arbetsuppgift kommer att innebära att effektivitetsrevisionen minskar i omfattning med uppskattningsvis en rapport årligen.

Utvärdering

Eftersom det i dagsläget är svårt att förutse vilken effekt lagen kommer att få i praktiken uppmanar utskottet landskapsregeringen att följa utvecklingen och vid behov återkomma med förslag till lagändringar.

Ärendets behandling

Lagtinget har den 9 november 2022 inbegärt lag- och kulturutskottets yttrande i ärendet.

Utskottet har i ärendet hört vicelantrådet Harry Jansson, lagberedaren Alexandra Favorin, t.f. rättssakkunnige Rasmus Lindqvist och landskapsrevisorn Dan Bergman.

I ärendets avgörande behandling deltog ordförande Rainer Juslin, vice ordföranden Jan Salmén samt ledamöterna Jessy Eckerman, Liz Mattsson, Marcus Måtar och Alfons Röblom.

Utskottets förslag

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet

att lagtinget antar det andra lagförslaget i oförändrad lydelse samt

att lagtinget antar det första lagförslaget i följande lydelse:

L A N D S K A P S L A G  
om tillämpning av lagen om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella lagstiftningen

I enlighet med lagtingets beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Lagen om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella lagstiftningen (FFS ), *visselblåsarlagen*, ska inom lagtingets lagstiftningsbehörighet tillämpas på Åland med de avvikelser som anges i denna lag. Ändras visselblåsarlagen ska ändringen gälla på Åland från tidpunkten för dess ikraftträdande i riket, om inte annat följer av denna lag.

Genom denna lag genomförs Europaparlamentets och rådet direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser om unionsrätten, *visselblåsardirektivet*, inom lagtingets lagstiftningsbehörighet.

2 §

Tillämpningsområde

Inom lagtingets lagstiftningsbehörighet ska det skydd som föreskrivs om i visselblåsarlagen för rapporterande personer gälla tjänstemän inom landskaps- och kommunalförvaltningen, Ålands lagting, landskapets affärsverk samt vid juridiska personer som ägs av eller står under bestämmande inflytande av landskaps- eller kommunala myndigheter, som rapporterar om överträdelser av den EU-lagstiftning som avses i bilagan till visselblåsardirektivet eller den landskapslagstiftning som genomför den inom följande lagstiftningsområden:

1) offentlig upphandling,

2) produktsäkerhet och produktöverensstämmelse,

3) transportsäkerhet,

4) miljöskydd,

5) livsmedel- och fodersäkerhet samt djurs hälsa och välbefinnande,

6) folkhälsa enligt artikel 168 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

7) skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks- och informationssystem.

I fråga om det som avses i 1 mom. tillämpas lagen på gärningar eller försummelser som

1) är straffbara,

2) kan leda till en administrativ påföljd av straffkaraktär, eller

3) allvarligt kan äventyra uppnåendet av de mål av allmänt intresse som eftersträvas med lagstiftningen.

Med avvikelser från det som föreskrivs i 1 mom. 6 punkten tillämpas lagen inte på överträdelser som gäller 9 § 2-4 mom., 10 §, 11 § 2 mom., 12 § 2 mom. eller 13-23 eller 32 § i lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård (FFS 1201/2013), tillämplig på Åland genom landskapslagen (2014:28) om tillämpning på Åland av lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård.

Utöver det som föreskrivs i 1 mom. tillämpas denna lag även på skyddet för tjänstemän som rapporterar om överträdelser av lagstiftningen om eller villkoren för beviljande, användning eller återkrav av Europeiska unionens bidrag eller bidrag som beviljas enbart av landskapets medel, eller statligt stöd.

Denna lag ska även tillämpas då en förvaltningsuppgift utförs av landskaps- och kommunal myndighet med stöd av 30 § i självstyrelselagen.

3 §

Begrepp

Vid tillämpningen av visselblåsarlagen ska med *justitiekanslerämbetets centraliserade rapporteringskanal* på Åland avses Landskapsrevisionens centraliserade rapporteringskanal i 7 § i denna lag.

Med *behörig myndighet* ska på Åland avses de myndigheter som ansvarar för tillsynen över lagstiftningen i 2 § 1 mom. Närmare bestämmelser om behöriga myndigheter finns i 8 § i denna lag.

4 §

Förhållande till annan lagstiftning

Genom denna lag begränsas inte det skydd för rapporterande personer som grundar sig på annan landskapslagstiftning eller EU-lagstiftning.

5 §

Undantag från tillämpningsområdet

Inom lagtingets lagstiftningsbehörighetsområde ska denna lag inte tillämpas på sådana uppgifter som omfattas av tystnadsplikt för hälso- och sjukvårdspersonal enligt 21 § i offentlighetslagen (2021:79) för Åland.

Denna lag tillämpas inte heller på förundersökning eller i fall där en person gett sitt informerade samtycke till att han eller hon anges som informationskälla eller registreras som sådan i databaser som förvaltas av brottsbekämpande myndigheter i enlighet med 5 kap. 40 § i polislagen (FFS 872/2011) eller 36 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (FFS 616/2019), tillämplig på Åland genom landskapslagen (2019:74) om tillämpning på Åland av riksförfattningar om dataskydd.

6 §

Intern rapporteringskanal

Följande juridiska personer är skyldiga att inrätta en intern rapporteringskanal för rapportering om överträdelser och för behandling och uppföljning av rapporterna:

1) landskapets myndigheter, landskapets affärsverk samt till Ålands lagting ansluten förvaltning som regelbundet har minst 50 personer anställda i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande,

2) kommuner, förutom de som regelbundet har färre än 50 personer anställda i arbetsavtals- och tjänsteförhållande eller färre än 10 000 invånare,

3) kommunalförbund som regelbundet har minst 50 personer anställda i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande,

4) andra juridiska personer inom den offentliga sektorn som ägs av eller står under bestämmande inflytande av en myndighet som avses i 1 - 3 punkten och som regelbundet har minst 50 personer anställda i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande.

Den juridiska personen kan ordna en intern rapporteringskanal själv eller genom att ingå avtal om att anlita någon annan offentlig eller privat tjänsteleverantör. Den juridiska personen ansvarar för att skyldigheterna enligt denna lag fullgörs även om en tjänsteleverantör anlitas.

När en privat tjänsteleverantör anlitas för att ordna en intern rapporteringskanal omfattas en person som är anställd av tjänsteleverantören av bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar i enlighet med det som föreskrivs i annan lagstiftning. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (FFS 412/1974).

Kommuner och kommunalförbund får ha en gemensam intern rapporteringskanal under förutsättning att den delade interna rapporteringskanalen skiljer sig från och är oberoende i förhållande till de myndigheter som avses i 7 och 8 §§.

Närmare bestämmelser om minimikrav för rapportering till en intern rapporteringskanal, person som ansvarar för handläggningen av rapporter, frivilliga interna rapporteringskanaler, utredning av rapport och anonym rapportering finns i 13–17 §§ i visselblåsarlagen.

7 §

Landskapsrevisionens centraliserade externa rapporteringskanal

Inom ramen för landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet och förvaltningsbehörighet enligt 30 § i självstyrelselagen ska Landskapsrevisionen upprätthålla en centraliserad extern rapporteringskanal på Åland. Landskapsrevisionen ska centraliserat ta emot ~~rapporter~~ och vidarebefordra rapporter till de behöriga myndigheter som avses i 8 § för vidare utredning.

Landskapsrevisionen ska inrätta och sköta den centraliserade rapporteringskanalen på det sätt som följer av 18 och 19 §§ i visselblåsarlagen. Landskapsrevisionen ska årligen sammanställa de rapporter som tas emot och rapportera till Europeiska kommissionen på det sätt som närmare följer av 38 § i visselblåsarlagen. Landskapsrevisionen ska även minst vart tredje år granska förfarandena för att ta emot och vidarebefordra rapporter på det sätt som närmare anges i 39 § 1 mom. i visselblåsarlagen.

8 §

Behörig myndighet

De myndigheter som ansvarar för tillsynen över den lagstiftning som avses i 2 § 1 mom. ska inom sitt verksamhetsområde fungera som behörig myndighet i enlighet med visselblåsarlagen.

De behöriga myndigheterna ska ta emot rapporter från Landskapsrevisionens centraliserade externa rapporteringskanal och handlägga rapporterna på det sätt som närmare framkommer av 20 – 22 §§ i visselblåsarlagen.

De behöriga myndigheterna ska minst vart tredje år granska förfarandet gällande utredningen av rapporter och åtgärderna som myndigheterna vidtar på basis av rapporterna på det sätt som närmare anges i 39 § 2 mom. i visselblåsarlagen.

9 §

Bestämmelser som inte ska tillämpas

Inom lagtingets behörighet ska följande bestämmelser i visselblåsarlagen inte tillämpas:

1) 2 §. I stället tillämpas 1 § i denna lag beträffande tillämpningsområdet för denna lag.

2) 4 §. I stället tillämpas 5 § i denna lag beträffande undantag från lagens tillämpningsområde.

3) 10 § 1 mom., 11 och 12 §§. I stället tillämpas 6 § i denna lag beträffande interna rapporteringskanaler.

4) 31 § 4 mom. sista ledet gällande rätt att begära att uppgifter lämnas till dataombudsmannen.

10 §

Hänvisningar

Inom lagtingets lagstiftningsbehörighet ska hänvisningen till

1) lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (FFS 621/1999) i 32 § 4 mom. i visselblåsarlagen avse offentlighetslagen (2021:79) för Åland.

2) lagen om tjänsteinnehavare i kommuner och välfärdsområden (FFS 304/2003) avse landskapslagen (2004:24) om tillämpning i landskapet Åland av lagstiftning om kommunala tjänstemän.

11 §

Närmare bestämmelser

Landskapsregeringen kan genom landskapsförordning närmare föreskriva om vilka myndigheter som är behöriga myndigheter i enlighet med 8 § i denna lag.

12 §

*Straff*

Den som uppsåtligen rapporterar eller offentliggör falsk information ska, om inte gärningen är ringa eller strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, dömas till böter.

Till straff för brott mot sekretesskyldigheten döms enligt 38 kap. 1 eller 2 §§ i strafflagen (FFS 39/1889), om inte gärningen utgör brott enligt 28 § i offentlighetslagen för Åland eller om inte strängare straff föreskrivs i något annat lagrum.

Bestämmelser om straff för dataskyddsbrott finns i 28 § i landskapslagen (2019:9) om dataskydd inom landskaps- och kommunalförvaltningen. Bestämmelserna om straff för kränkning av kommunikationshemlighet och för grov kränkning av kommunikationshemlighet i 38 kap. 3 och 4 §§ i strafflagen ska tillämpas inom lagtingets lagstiftningsbehörighet.

13 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den

En intern rapporteringskanal ska inrättas inom tre månader efter att lagen har trätt i kraft.

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 13 december 2022 | |
| Ordförande | Rainer Juslin |
| Sekreterare | Susanne Eriksson |