

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

Yttrande över EU-kommissionens konsekvensanalys avseende förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten, KOM (2018) 218 final

Inledning

Regelrådet har i uppdrag att på begäran bistå regelgivaren med att granska konsekvensutredningar till sådana förslag från EU-kommissionen som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten. Direktivet innehåller exempelvis bestämmelser om skyldigheten att inrätta interna kanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning av rapporter, förfaranden för intern och extern rapportering och uppföljning av desamma. Direktivet innehåller också regler om villkor för att omfattas av skydd för rapporterande personer, förbud mot repressalier mot rapporterande personer och åtgärder för att skydda rapporterande personer mot repressalier.

Bakgrunden till de föreslagna reglerna anges vara att man har märkt att bristen på ett effektivt skydd för visselblåsare kan skada efterlevnaden av EU-rätten. Det anges att tillsammans med andra metoder för att samla in bevis, som klagomål och lagstadgade revisioner, är visselblåsning ett sätt att samla in information till system för efterlevnadskontroll och brottsbekämpning på nationell nivå och EU-nivå som leder till att överträdelse av unionsregler kan upptäckas, utredas och lagföras effektivt. Vidare anges att det skydd som finns för visselblåsare för närvarande inom EU är fragmenterat. Det anges att bristen på skydd för visselblåsare i en medlemsstat kan påverka funktionen av EU:s politikområden negativt i den medlemsstaten men kan också få följdverkningar i andra medlemsstater. Det anges att på EU-nivå ges skydd för visselblåsare endast i vissa sektorer och i varierande grad vilket kan betyda att visselblåsare i många situationer inte har något effektivt skydd mot repressalier.

Det anges i remissen att ett antal medlemsländer, däribland Sverige, har en omfattande lagstiftning på

området, medan i andra medlemsländer omfattar skyddet endast vissa sektorer såsom kampen mot korruption eller endast den offentliga sektorn.¹

Alternativa lösningar

Övervägda lösningar

Alternativ 1 går ut på att inte föreslå några nya eller ändrade regler på området.

Alternativ 2 innebär att EU-kommissionen bistår med vägledning till medlemsstaterna i avgörande delar inom skyddet för visseblåsare, kompletterat med medel för att stötta nationella myndigheter.

Alternativet skulle bestå av en rekommendation från EU-kommissionen till medlemsstaterna som syftar till att upprätta standarder och förespråka god praxis som har identifierats på nationell och internationell nivå. Syftet skulle vara att höja skyddsnivån för visseblåsare i medlemsländerna och främja en större överensstämmelse i nationella angreppssätt.

Alternativ 3 innebär ett direktiv som genomför skydd för visseblåsare avseende området för finansiella intressen inom EU, kompletterat med ett meddelande som sätter policyramen på EU-nivå, samt kompletterande medel för att stötta nationella myndigheter. Alternativet skulle bestå av ett direktiv baserat på artikel 325 i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som syftar till att stärka skyddet av EU:s finansiella intressen och skulle sätta minimistandarder för harmonisering av rapporteringskanaler och skydd för enskilda som rapporterar bedrägeri, korruption och andra olagliga handlingar som påverkar de finansiella intressena inom EU.

Alternativ 4 innebär ett direktiv som genomför skydd för visseblåsare inom särskilda områden av EU-rätten. Alternativet skulle bestå av ett direktiv som baseras på artiklarna 114 och 325 i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som skulle ange minimistandarder i harmoniseringen av skyddet för visseblåsare och ge skydd inte bara för enskilda som rapporterar bedrägeri, korruption och andra olagliga aktiviteter som påverkar EU:s finansiella intressen, som i alternativ 3, utan också för dem som rapporterar om övertramp av EU-rätten som hänför sig till en välfungerande inre marknad och inom andra områden såsom miljöskydd, livsmedelssäkerhet, djurskydd och omsorg, produktsäkerhet, transportsäkerhet, konsumentskydd, folkhälsa och skydd för privatlivet och personlig information. Alternativ 4 har det bredaste tillämpningsområdet av samtliga alternativ som har övervägts. Det anges att det omfattar områden där skydd för visseblåsare har identifierats som viktigt för att förstärka upptäckandet, utredandet och anmälandet av övertramp av EU-rättslig lagstiftning som kan leda till allvarlig skada för allmänt intresse.

Alternativ 4 har också ett underalternativ som går ut på det nämnda direktivet i alternativ 4, kompletterat med ett meddelande som sätter policyramen på EU-nivå, samt kompletterande medel för att stötta nationella myndigheter. Alternativet skulle således gå ut på ett direktiv i enlighet med alternativ 4 kombinerat med ett meddelande och icke-reglerande medel som i alternativ 3. Meddelandet skulle främja ett effektivt, omfattande angreppssätt till skydd för visseblåsare och på så sätt uppmuntra medlemsländerna att säkerställa enhetlighet och rättssäkerhet i de nationella rättsliga ramarna, baserat på principerna som har utvecklats av Europeiska rådet i sin rekommendation om skydd för visseblåsare från 2014 samt praxis avseende yttrandefrihet från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

¹ Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Stärkt skydd för visseblåsare på EU-nivå, s. 1.

Förkastade lösningar

I konsekvensanalysen anges även ett antal alternativ som har förkastats.

Ett lagstiftningsinitiativ som baserades på artikel 50 (2)(g) i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som syftade till att förbättra integriteten inom privat sektor genom att införa minimistandarder avseende inrättandet av rapporteringskanaler, har förkastats. Den huvudsakliga orsaken till att alternativet förkastades anges vara på grund av en begränsad omfattning av tillämpningen och skyddet som garanteras.

Vidare anges att ett lagstiftningsinitiativ som baserades på artikel 153 (1) (a) och (b) i fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt också har förkastats. Detta alternativ skulle reglera aspekter inom skydd för visselblåsare i syfte att förbättra arbetsmiljön och arbetsvillkor för att skydda anställdas hälsa och säkerhet och skulle skydda arbetare som rapporterar om brott mot både nationell och EU-rätt. Det anges att räckvidden på ett sådant initiativ skulle vara väldigt begränsat och endast skydda anställda – vilket medför att andra möjliga visselblåsare såsom egenföretagare, uppdragstagare eller leverantörer där det är välkänt och också i enlighet med internationella standarder att dessa behöver skydd mot repressalier. Det anges också att artikel 153 inte är en lämplig rättslig grund för att harmonisera medlemsstaternas regler som definierar vad som utgör skäl för en visselblåsare att rapportera samt att ett initiativ som baseras på artikel 153 skulle kunna medföra bördor för arbetsgivare som inte kan rättfärdigas av nyttorna.

Förordat alternativ

I konsekvensanalysen anges att man, efter en analys av de olika alternativen, har kommit fram till att alternativ 4, underalternativ 1, är den mest lämpliga lösningen för att hantera den interna rapporteringen och samtidigt komma till rätta med bristen på skydd och de rättsliga olikheterna, liksom bristen på medvetenhet och för att uppnå det övergripande syftet med att försäkra att visselblåsare skyddas.

Det anges att omfattningen av alternativ 4, underalternativ 1, täcker samtliga områden där det har identifierats att det är nödvändigt med ett skydd för visselblåsare och berättigat att förstärka EU-rätten och där övertramp av EU-rätten kan leda till allvarlig skada för det allmännas intresse.

Syftet med att sätta minimistandarder för skyddet för visselblåsare är att den inre marknaden ska fungera väl och för att skydda och avskräcka från att skada det allmännas intresse orsakat av brott mot finansiella tjänster, EU:s konkurrensregler och offentlig upphandling, skatteflykt och skatteundandraganden och brott mot EU-rätten i viktiga kärnområden som miljöskydd, kärnsäkerhet, livsmedelssäkerhet, konsumentskydd, folkhälsa, transportsäkerhet, skydd av privatlivet och personlig information samt säkerhet i nätverks- och informationssystem. Därutöver anges att det förordade alternativet bidrar till att bekämpa korruption och bedrägeri som kan påverka EU:s finansiella intressen. En övergripande fördel anges vara att alternativet främjar en hälsosam konkurrens för företag, transparens inom hela EU och skydd för grundläggande EU-rättsliga regler.

Det valda lagstiftningsalternativet anges också tillförsäkra en konsekvens med redan existerande sektoriella EU-regler som innehar skydd för visselblåsare, särskilt inom finansiella tjänster och för att motverka penningtvätt och terroristfinansiering. Det anges att fullgörandekostnaderna för det valda alternativet är de högsta, i jämförelse med övriga alternativ, men att det valda alternativet också får störst fördelar som bedöms väga upp kostnaderna.

EU-kommissionens konsekvensanalys

Aktörer som berörs av förslaget

Av konsekvensanalysen framgår att företag kommer att påverkas av förslaget.

Analys av effekter för företag

I konsekvensanalysen anges att enligt det förordade alternativet ska, eftersom det ska finnas ett skydd för visselblåsare som i ett arbetsbaserat sammanhang rapporterar information inom direktivets tillämpningsområde, skyldigheten att inrätta interna kanaler inom privat sektor endast påverka medelstora och stora företag.

Som en generell princip anges att mikro- och små företag ska vara undantagna från kravet att inrätta interna rapporteringskanaler. Vidare anges att när ett företags årliga omsättning eller årliga balansräkning överstiger 10 miljoner euro, eller om små- eller mikroföretag är verksamma inom området för finansiella tjänster eller kan bli utsatta för penningtvätt eller terroristfinansiering, kommer de bli tvungna att inrätta interna rapporteringskanaler. Därutöver anges att det redan finns skyldigheter att inrätta interna kanaler för företag inom dessa områden, oavsett deras storlek eller årlig omsättning, på grund av företagens särskilda karaktär och risker i verksamheten. Det anges att kostnaden för dessa företag är minimal, eftersom de redan är skyldiga att inrätta interna rapporteringskanaler enligt redan gällande EU-regler inom exempelvis penningtvätt.

Det anges att medlemsländerna kan utöka listan över omständigheter, utöver de nämnda, när små företag ska vara skyldiga att inrätta interna rapporteringskanaler. Det anges att utifrån bördorna som en sådan utökning kan medföra, ska medlemsländerna basera sitt beslut på en riskanalys och ta med i bedömningen karaktären av företagets verksamhet och efterföljande risknivå och därefter delge ett sådant beslut till Kommissionen som ska vara informerade om kriterierna i den använda riskanalysen.

Det anges att det faktum att små- och mikroföretag är undantagna från att inrätta interna kanaler inte medför att enskilda som arbetar i dessa företag inte skulle vara skyddade. Det anges att med anledning av storleken på företaget är det mer relevant för den enskilde att rapportera direkt externt till ansvariga myndigheter.

Det anges att kostnader och nyttor kan summeras enligt följande:

- Genomsnittliga kostnader för ett medelstort företag fördelas mellan genomsnittliga engångskostnader uppgående till 1 374 Euro och genomsnittliga årliga löpande kostnader uppgående till 1 054 Euro.
- Det anges att om de sammanlagda kostnaderna för samtliga företag förefaller betydande är kostnaderna per företag inte betydande i ekonomiska termer.
- Det anges att nyttorna bedöms bli betydande. Arbetsgivare bedöms ha fördelar av en förbättrad möjlighet att upptäcka övertramp av EU-rätten och långsiktiga produktivitetsvinster som hör ihop med god förvaltningsstandard, där de idag saknas.

Regelrådets bedömning av EU-kommissionens konsekvensanalys

Regelrådets synpunkter på EU-kommissionens konsekvensanalys

I konsekvensanalysen finns en utförlig beskrivning av bakgrunden till förslaget och nu gällande regler inom skydd för visselblåsare. Det finns också en beskrivning av vad man vill uppnå med förslaget. Beskrivningen av alternativa lösningar är likaså utförlig, med en beskrivning av olika alternativ och en jämförelse av konsekvenserna mellan desamma, liksom en beskrivning av effekterna av om någon reglering inte kommer till stånd. Det finns också en beskrivning och beräkning av de kostnader som förslaget förväntas medföra för berörda företag. I konsekvensanalysen finns likaså en beskrivning av hur företag av olika storlek kommer att påverkas av förslaget och även viss information om förslagets påverkan på konkurrensen.

Regelrådets granskning avser effekter som kan uppstå för svenska företag. En närmare redovisning av förslagets effekter för svenska företag saknas i konsekvensanalysen. Regelrådet finner därför att en kompletterande svensk konsekvensutredning behöver upprättas.

Rekommendationer avseende en kompletterande svensk konsekvensutredning

- Enligt Regelrådet medför förslaget en förändring i förhållande till vad som redan gäller enligt svensk rätt. Omfattningen av förändringen för svenska företag behöver därför utredas.
- Regelrådet kan konstatera att förslaget är brett och kommer att påverka företag i ett flertal branscher. Regelrådet anser därför att en svensk konsekvensutredning behöver belysa förutsättningarna, och eventuella utmaningar, som kan finnas för olika branscher och den verksamhetspåverkan som kan uppstå för olika branscher.
- Regelrådet efterfrågar också en analys av de svenska företag som berörs, utifrån antal, storlek och bransch, i den mån det är möjligt, exempelvis med olika typfall.
- Det finns beräkningar av förslagets effekter för berörda företag på unionsnivå. Detta bör kompletteras med beskrivningar och beräkningar av effekterna för svenska företag inom olika branscher och av olika storlek.
- De beskrivna effekterna för små- och mikroföretag bör kompletteras med en närmare beskrivning av effekterna för svenska små- och mikroföretag.

Slutsats

Regelrådet finner att det framgår information i EU-kommissionens konsekvensanalys som visar att förslaget får effekter av betydelse för företag. Som framgår ovan saknas det en närmare beskrivning av förslagets effekter för svenska företag. Regelrådet finner därför att en kompletterande svensk konsekvensutredning behöver upprättas. Exempel på behövliga delar i en sådan konsekvensutredning redovisas vid Regelrådets rekommendationer ovan.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 september 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Annika Bergman, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande