



Direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten

Justitiedepartementet

2018-05-28

Dokumentbeteckning

KOM(2018) 214

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om stärkt skydd för visselblåsare på EU-nivå

KOM(2018) 218

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten

Sammanfattning

Den 23 april 2018 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till direktiv med miniminormer om rapportering och hantering av anmälningar om olaglig verksamhet eller lagmissbruk av unionsrätten och om skydd av personer som rapporterar om sådana överträdelser (visselblåsarskydd). Förslaget innebär att det i företag bl.a. på finansmarknadsområdet, i företag som har minst 50 anställda eller en årlig omsättning på minst 10 miljoner euro och i myndigheter i medlemsstaterna ska inrättas interna mekanismer för att ta emot och hantera anmälningar om misstänkta överträdelser av unionsrätten inom vissa uppräknade rättsområden från anställda och andra personer som är knutna till verksamheten genom arbete eller på annat sätt genom olika former av uppdrag. Det ska också inrättas mekanismer för extern rapportering och hantering av sådana överträdelser hos oberoende myndighetsorgan dit personer kan vända sig om det inte hjälper att slå larm internt. Om sådana kanaler inte fungerar ska visselblåsaren i sista hand kunna göra informationen tillgänglig för allmänheten. Rapporter om oegentligheter som mottagits ska noggrant följas upp av mottagaren och den som rapporterar eller avslöjar ska få återkoppling om vilka åtgärder som vidtagits av den som mottagit rapporten eller avslöjandet.

Förslaget innebär också att personer som rapporterar om misstänkta överträdelser ska vara skyddade mot repressalier av olika slag. Personkretsen som ska omfattas av repressalieskyddet är mycket vid. Kretsen inkluderar personer som arbetar i både den offentliga och den privata sektorn. Även t.ex. aktieägare, styrelseledamöter, obetalda praktikanter, volontärer och arbetssökande omfattas av repressalieskyddet. Den som vidtar repressalien kan vara t.ex. en arbetsgivare, en uppdragsgivare eller stå i annat förhållande till den som utsätts för repressalien. Kommissionen föreslår vidare att visseblåsare som drabbas av repressalier ska ha tillgång till lättillgänglig kostnadsfri rådgivning och till lämpliga rättsmedel.

Regeringen välkomnar på ett generellt plan insatser som stärker skyddet för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten som kan ha stor betydelse för den inre marknadens funktion på områden som rör viktiga allmänna intressen. Regeringen anser dock att kommissionens förslag väcker flera komplicerade frågor som behöver övervägas närmare.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det finns redan i dag visst skydd för visseblåsare som regleras i särskilda EU-instrument på områden som rör finansiella tjänster, transportsäkerhet och miljöskydd. Även i direktivet om företagshemligheter¹ finns bestämmelser till skydd för visseblåsare.

EU-institutionerna och arbetstagarorganisationer och andra aktörer i det civila samhället har efterlyst ett starkare skydd för visseblåsare på EU-nivå. I rådets slutsatser om skattetransparens, som antogs i oktober 2016, uppmanade rådet kommissionen att utforska möjligheterna till framtida åtgärder för skydd av visseblåsare på EU-nivå.² I två skilda resolutioner har Europaparlamentet i januari och oktober 2017 uppmanat kommissionen att före utgången av 2017 lägga fram ett övergripande lagstiftningsförslag som garanterar en hög skyddsnivå i både den offentliga och den privata sektorn samt i nationella och europeiska institutioner.³ Organisationer i det civila samhället och arbetstagarorganisationer, däribland Transparency International, Europeiska federationen för offentliganställdas förbund och

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/943 av den 8 juni 2016 om skydd mot att icke röjd know-how och företagsinformation (företagshemligheter) olagligen anskaffas, utnyttjas och röjs, EUT L 157, 15.6.2016, s. 1

² Pressmeddelande på rådets hemsida om rådets slutsatser om skattetransparens, <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2016/10/11/ecofin-conclusions-tax-transparency/>

³ Europaparlamentets resolution av den 20 januari 2017 om visseblåsares roll för skyddet av EU:s ekonomiska intressen (2016/2055[INI]) och Europaparlamentets resolution av den 24 oktober 2017 om legitima åtgärder för att skydda visseblåsare som agerar i allmänhetens intresse när de lämnar ut konfidentiella uppgifter om företag och offentliga organ (2016/2224[INI])

Vid det andra årliga seminariet om grundläggande rättigheter som hölls i november 2016 med temat ”Mediemångfald och demokrati” åtog sig kommissionen att vidta åtgärder för att skydda visselblåsare som källor till journalister.⁴

Kommissionen presenterade sitt förslag till direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten den 23 april 2018. Samtidigt presenterades även ett meddelande om stärkt skydd för visselblåsare på EU-nivå.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Miniminormer till skydd för en bred krets av visselblåsare

I kommissionens förslag till direktiv anges miniminormer för skydd av personer som rapporterar om olaglig verksamhet eller lagmissbruk av unionsrätten. Ett effektivt skydd av visselblåsare motiveras med att det behövs för att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten på områden där överträdelse allvarligt kan skada allmänintresset. Förslaget inriktas därför på visselblåsare som rapporterar om överträdelse av unionsrätten på följande områden: 1) offentlig upphandling, 2) finansiella tjänster, förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, 3) produktsäkerhet, 4) transportsäkerhet, 5) miljöskydd, 6) kärnsäkerhet, 7) livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, 8) folkhälsa, 9) konsumentskydd och 10) skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks- och informationssystem. Förslaget omfattar även överträdelse som rör EU:s konkurrensregler, överträdelse som skadar EU:s ekonomiska intressen och – mot bakgrund av de negativa effekterna för den inre marknadens funktion – överträdelse av bolagsskatteregler eller upplägg vars syfte är att få en skattefördel som motverkar målet eller syftet med tillämplig bolagsskattelagstiftning.

Skyddet för en visselblåsare bortfaller inte om han eller hon misstar sig avseende de rapporterade förhållandenas allvar – eller om en fara för det allmänna intresset inte har förverkligats – så länge som visselblåsaren har rimliga skäl (reasonable grounds) att tro att uppgifterna som rapporterats eller avslöjats varit riktiga (jfr avsnitt 1.2.4).

Den personkrets som kommissionen föreslår ska omfattas av visselblåsarskyddet inkluderar personer som arbetar i både den offentliga och den privata sektorn. Förutom anställda omfattar direktivet t.ex. egenföretagare, aktieägare och styrelseledamöter samt volontärer och

⁴ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf

obetalda praktikanter. Även anställda till underleverantörer och personer i en rekryteringsprocess omfattas av skyddet. Det avgörande är om personen fått vetskap om överträdelsen i ett arbetsrelaterat sammanhang.

1.2.2 Interna och externa rapporteringskanaler

Enligt kommissionens förslag ska det finnas tre typer av kanaler för rapportering och avslöjanden: 1) intern rapportering, 2) anmälan till myndighet (extern rapportering) och 3) avslöjanden genom offentliggörande till allmänheten. Visselblåsare föreslås generellt vara skyldiga att först använda interna kanaler. Om dessa inte fungerar eller sannolikt inte kommer att fungera, t.ex. om användningen av interna kanaler skulle göra de behöriga myndigheternas utredning mindre effektiv, ska visseblåsaren kunna lämna sina uppgifter direkt till dessa myndigheter. Som en alternativ och ofta sista utväg ska visseblåsaren kunna välja att i stället göra sitt avslöjande genom att offentliggöra det för allmänheten. Det kan göras exempelvis genom att uppgifterna lämnas till massmedierna för publicering.

Kravet att inrätta interna kanaler för rapportering föreslås under vissa närmare angivna förutsättningar gälla för både privata företag och offentliga organ. Kravet ska t.ex. gälla för alla företag som är verksamma inom den finansiella sektorn eller som är känsliga för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Därutöver ska det gälla för företag med minst 50 anställda eller en årlig omsättning på 10 miljoner euro eller mer. Det ska också gälla för statliga och regionala förvaltningar och för kommuner med fler än 10 000 invånare.

Rapporter om missförhållanden och olaglig verksamhet som mottagits ska noggrant följas upp av mottagaren. En visseblåsare ska normalt få återkoppling om vilka åtgärder som vidtagits av den som mottagit rapporten eller avslöjandet inom en rimlig tidsfrist. Tidsfristen bör i regel inte överstiga tre månader.

1.2.3 Skyddet för visseblåsare

Den som rapporterar eller avslöjar olaglig verksamhet eller lagmissbruk av unionsrätten ska enligt förslaget få sin identitet skyddad.

Visseblåsare som agerar i god tro enligt de förutsättningar som anges i direktivet (jfr avsnitt 1.2.4) ska skyddas från alla former av direkta eller indirekta repressalier. Den som vidtar repressalien kan vara t.ex. en arbetsgivare, en uppdragsgivare eller stå i annat förhållande till den som utsätts för repressalien. Direkta repressalier inkluderar bl.a. skiljande från anställningen, avstängning, förlorade beföringsmöjligheter, löneavdrag, omplacering, kränkande särbehandling eller annan diskriminerande eller straffande behandling samt skada i form av exempelvis inkomst- eller affärsförluster. Indirekta repressalier är repressalier t.ex. mot en visseblåsares familjemedlemmar.

En visselblåsare som har drabbats av repressalier ska ha tillgång till lättillgänglig kostnadsfri rådgivning och till lämpliga rättsmedel, t.ex. interimistiska åtgärder i avvaktan på att de rättsliga förfarandena slutförts. Ett avslöjande som görs till en myndighet eller genom offentliggörande till allmänheten ska inte anses innefatta ett tystnadspliktsbrott enligt lag eller avtal och ska inte heller medföra vare sig straffrättsligt eller skadeståndsrättsligt ansvar för visselblåsaren. I rättsliga förfaranden som rör en fråga om en otillåten repressalie har förekommit ska den som har vidtagit repressalien ha den huvudsakliga bevisbördan för att en för visselblåsaren negativ åtgärd har vidtagits av andra skäl än som ett resultat av avslöjandena.

1.2.4 Skydd för den som berörs av ett avslöjande

En förutsättning för att visselblåsaren ska ha rätt till skydd enligt direktivet är att han eller hon vid den tidpunkt då informationen lämnades hade rimliga skäl att tro att den var riktig och att informationen omfattades av direktivets tillämpningsområde. Om rapportering sker externt till en myndighet förutsätts som regel därutöver att visselblåsaren först har gjort en intern anmälan eller att en sådan på rimliga grunder kan bedömas bli verkningslös eller hindra effektiviteten i tillsynen. För att visselblåsaren ska ha skydd vid ett offentliggörande av informationen förutsätts att de andra rapporteringskanalerna prövats utan effekt med undantag av om det finns en uppenbar fara för allmänintresset eller risk för återkallelig skada.

De grundläggande rättigheterna för dem som berörs av en visselblåsaråtgärd ska tillgodoses genom att medlemsstaterna säkerställer att de har tillgång till effektiva rättsmedel och en rättvis rättegång, inklusive rätten till kommunikation och partsinsyn.

1.2.5 Sanktioner och skadestånd

Kommissionen föreslår att det ska införas sanktioner mot den som hindrar eller försöker hindra rapportering eller avslöjande eller vidtar någon åtgärd i strid med repressalieförbudet eller som avslöjar identiteten på en visselblåsare i strid med reglerna om anonymitetsskydd.

Kommissionen föreslår även att det ska införas sanktioner mot personer som medvetet lämnar felaktig eller vilseledande information eller använder mekanismerna på ett förgripligt sätt. Det ska också finns möjligheter för den som drabbats av en sådan anmälan att få ersättning för skada.

1.2.6 Kommissionens meddelande

Kommissionens meddelande om stärkt skydd för visselblåsare på EU-nivå (KOM (2018) 2014) beskriver behovet av visselblåsarskydd för att förbättra efterlevnaden av unionsrätten. Utöver motiveringar av direktivförslaget redogör kommission också för andra åtgärder som kommissionen stödjer för ett effektivt skydd för visselblåsare. Kommissionen redogör bl.a. för olika

projekt som den deltar i och finansierar. Exempelvis nämns ett projekt som gett visselblåsare tillgång till bättre information om sina juridiska rättigheter och skyldigheter, säkra och tillförlitliga kanaler för att rapportera missförhållanden och lämpligt organisatoriskt stöd. Vidare anför kommissionen att den anser att Europeiska ombudsmannen borde kunna hjälpa till att handlägga klagomål om administrativa missförhållanden på grund av underlåtenhet att vidta åtgärder till följd av visselblåsares rapporter, framförallt i de fall rapporterna inte lett till en ordentlig utredning och uppföljning på nationell nivå. Kommissionen meddelar också att den kommer att hålla bilaterala möten med medlemsstaternas myndigheter för att diskutera frågor som uppkommer på nationell nivå och tillhandahålla en plattform där dessa myndigheter kan utbyta uppgifter om införlivandet och utbyta erfarenheter och sakkunskap. Kommissionen uppmanar vidare medlemsstaterna att vid införlivandet av direktivet överväga att utvidga dess tillämpningsområde och mer generellt säkerställa ett övergripande och sammanhängande regelverk på nationell nivå. Kommissionen uppmanar vidare medlemsstaterna att öka medvetenheten om behovet av visselblåsare hos allmänheten i syfte att skapa en positiv attityd till rapportering och avslöjanden. Avslutningsvis redogör kommissionen för olika åtgärder som medlemsstaterna kan genomföra för att visselblåsarskyddet ska vara effektivt, t.ex. uppmuntra arbetsgivare att ha interna rapporteringsrutiner, se till att det finns lättgänglig information för arbetsmarknadens parter om reglerna kring visselblåsning samt att personal vid nationella myndigheter som tar emot och hanterar rapporter från visselblåsare ska få lämplig utbildning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Yttrandefrihet innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten är dock inte absolut utan kan under vissa förutsättningar begränsas genom lag.

Av artikel 10 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som svensk lag, följer att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rättighet inkluderar bl.a. en rätt att sprida och ta emot information utan inblandning av offentliga myndigheter. Utövandet av denna frihet kan under vissa förutsättningar begränsa genom lag.

När det gäller tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i radio, tv och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar finns särskilda bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt dessa lagar är varje svensk medborgare tillförsäkrad tryck- och yttrandefrihet i de medieformer som regleras i de båda grundlagarna, däribland i tryckta skrifter och i radio och tv. I

tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen regleras det s.k. meddelarskyddet. Meddelarskyddet kan sägas bestå av flera komponenter: meddelarfrihet, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud. Meddelarskyddet gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ och kan begränsas bara i den utsträckning som följer av grundlagarna.

Bestämmelserna om yttrandefrihet i regeringsformen och om tryck- och yttrandefrihet, inklusive meddelarskydd, i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innefattar ett skydd för enskilda gentemot det allmänna (staten, landstingen och kommunerna). Detta anses bl.a. innebära att offentliganställda åtnjuter dessa friheter i förhållande till det allmänna även när ett allmänt organ uppträder i en avtalsrelation som arbetsgivare. Arbetsdomstolen har uttalat att det inte finns något utrymme för att anse att den enskildes grundlagsskyddade friheter inte kan göras gällande mot staten i dess egenskap av arbetsgivare. Det följer även av Europadomstolens praxis att rätten till yttrandefrihet enligt Europakonventionens kan göras gällande i anställningsförhållandet, åtminstone om arbetsgivaren är ett offentligt organ eller om det allmänna utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över verksamheten när det är ett privat företag.⁵ Begränsningar i offentliganställdas yttrandefrihet är tillåtna endast i vissa speciella situationer och måste framgå av lag. Detta innebär bl.a. att avtal om tystnadsplikt mellan offentliganställda och deras arbetsgivare inte har någon verkan för tystnadspliktens omfattning.

Sedan den 1 januari 2006 omfattar regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om efterforsknings- och repressalieförbud även anställda i bl.a. bolag, där ett landsting eller en kommun utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, samt de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Den 1 januari 2017 trädde lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter i kraft. Regleringen i lagen innebär att anställda i yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter, som bedriver verksamhet inom områdena skola, vård och omsorg, och som till någon del är offentligt finansierad, omfattas av meddelarskydd även i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Motsvarande skydd ges för andra personer som betraktas som likställda med arbetstagare. Detta gäller dock inte bl.a. verkställande direktörer eller styrelseledamöter i sådana bolag eller organ.

Grundlagsregleringen om tryck- och yttrandefrihet säkerställer ett viss skydd även för anställda i andra privata företag än de som nämns ovan. Källskyddet gäller t.ex. till förmån för alla oavsett anställningsform och oberoende av vem som är arbetsgivare. Bestämmelserna ger emellertid inte privatanställda samma skydd som offentliganställda mot ingrepp från arbetsgivaren. En privat arbetsgivare kan t.ex. utan hinder av grundlagarna efterforska vem

⁵ Se t.ex. Europadomstolens dom den 21 juli 2011 i målet *Heinisch mot Tyskland*.

som är författare eller annars upphovsman till ett yttrande i medierna eller vem som har lämnat upplysningar till medierna. Bestämmelserna i grundlagarna hindrar inte heller en privat arbetsgivare från att avtala om tystnadsplikt eller att vid brott mot avtalet vidta arbetsrättsliga åtgärder mot en anställd som utnyttjat sin rätt att lämna upplysningar i publiceringssyfte till de grundlagsskyddade medierna.

Inom arbetsrätten finns många olika regler som kan ge ett skydd för arbetstagare som slår larm. I lagen (1982:80) om anställningsskydd uppställs vissa krav för att en arbetsgivare ska få skilja en arbetstagare från anställningen. Genom Arbetsdomstolens praxis har vidare utvecklats ett visst skydd mot att arbetsgivare vidtar vissa andra ingripande åtgärder mot en arbetstagare utan att det finns godtagbara skäl. Kompletterande regler om skydd mot uppsägning finns i särskild lagstiftning och allmänna arbetsrättsliga grundsatsar.

Den 1 januari 2017 trädde lagen (2016:749) om skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i kraft. Regleringen i lagen innebär bl.a. att en arbetsgivare inte får utsätta en arbetstagare, eller inhyrd personal, för repressalier till följd av att han eller hon slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Med allvarliga missförhållanden avses brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförbara missförhållanden. I lagen regleras under vilka förutsättningar en visselblåsare skyddas när han eller hon slår larm om allvarliga missförhållanden. Enligt lagen kan larm göras på olika sätt: internt, externt eller till en arbetstagarorganisation. Ett externt larm kan innebära att en myndighet ges information om allvarliga missförhållandena, men det kan också innebära att uppgifter lämnas för offentliggörande. En arbetstagare som utsätts för repressalier av arbetsgivaren i strid med lagen ska ha rätt till både en bevisbördelättnad i förfarandet om repressalien och skadestånd för den kränkning som repressalien innebär. Lagen ger visselblåsare ett skydd mot repressalier både i situationer då skydd redan finns genom annan reglering och i situationer som inte täcks av annan reglering och ska ses som en del av ett större ramverk som ger skydd åt visselblåsare i arbetslivet, oavsett om de är anställda i privat eller offentlig sektor.

Det finns ingen vedertagen definition av begreppet visselblåsarfunktion. Enkelt uttryckt kan man säga att visselblåsarfunktion är ett samlingsnamn för olika typer av rapporteringskanaler och rutiner för att hantera någon typ av missförhållanden som rapporteras av visselblåsare. Det saknas i dag i stort sett bestämmelser om visselblåsarfunktioner men sådana finns bl.a. på finansmarknadsområdet.⁶

⁶ Se t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG

I lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter finns ett generellt utrymme för arbetstagare och andra att utan risk för straff eller skadestånd röja en företagshemlighet hos en näringsidkare för att offentliggöra eller inför en myndighet eller annat behörigt organ avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott med fängelse i straffskalan eller som kan anses utgöra något annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse. Lagen ersätts den 1 juli 2018 av en ny lag om företagshemligheter som gör det möjligt att röja en företagshemlighet för att avslöja ett missförhållande, om det sker till skydd för allmänintresset (prop. 2017/18:200).

Kommissionens förslag ska inte hindra att medlemsstaterna behåller eller inför rättigheter för visselblåsare som är mer förmånliga för dem än vad som anges i direktivet. Emellertid förutsätts att den nationella regleringen är förenlig med direktivets krav på skydd för berörda personers grundläggande rättigheter och anonymitetsskydd för visselblåsare. En noggrann analys behöver göras i fråga om vilka effekter förslaget kan få i svensk rätt. Ett genomförande av kommissionens förslag kan förväntas leda till förändrad och ny lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer i sin konsekvensanalys (SWD (2018) 117) att kostnaden för att genomföra och följa förslagen (dvs. efterlevnaden av skyldigheten att upprätta interna rapporteringskanaler och därmed sammanhängande kostnader) för den offentliga sektorn uppgår till totalt 204,9 miljoner euro som en engångskostnad och därutöver en årlig kostnad på 319,9 miljoner euro. För den privata sektorn (medelstora och stora företag) gör kommissionen bedömningen att kostnaden uppgår till 542,9 miljoner euro som en engångskostnad och 1 016,7 miljoner euro årligen. De totala kostnaderna för både den offentliga och privata sektorn uppskattas till 1 312,4 miljoner euro.

Förslaget avser huvudsakligen endast medelstora och stora företag och kommer enligt kommissionens bedömning inte innebära betydande kostnader för företagen. Genomförandekostnaden (engångsbelopp) uppskattas till 1 374 euro och den genomsnittliga årlig driftskostnaden uppskattas till 1 054,6 euro. Förslaget befriar små företag och mikroföretag från skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler (med undantag för dem inom området finansiella tjänster eller som är sårbara för penningtvätt eller finansiering av terrorism). Sverige anser att det är viktigt att den administrativa bördan för företagen är väl avvägd och utförligt analyserad.

Den förväntade kostnadsökningen för att genomföra de rättsliga kraven enligt förslaget för nationella budgetar bedöms av kommissionen uppgå till 34 miljoner euro.

Samtidigt bedömer kommissionen att förslaget kommer att medföra ekonomiska, sociala och miljömässiga fördelar. Bl.a. kommer förslaget att begränsa och avskräcka från bedrägeri och korruption på EU-nivå. När det

gäller t.ex. offentligt upphandling beräknas fördelarna med ett effektivt visseblåsarskydd inom EU vara mellan 5,8 och 9,6 miljarder euro per år. Förslaget kommer också bidra till kampen mot skatteundandragande. Att införa ett effektivt visseblåsarskydd kommer dessutom att förbättra arbetsförhållandena för 40 procent av EU:s arbetskraft som annars skulle vara oskyddad (cirka 60 miljoner anställda). Visselblåsarskyddet bedöms också komma att förhindra försumlighet och kriminell verksamhet inom områden för bl.a. miljöskydd, livsmedels- och transportsäkerhet och hälsa, trots att fördelarna inte kan kvantifieras.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget om visseblåsare.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att förslagets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget, kommunala budgetar och EU-budgeten. Finansiering på statens budget ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

Det behöver analyseras vidare hur många företag som omfattas av förslaget och vilka konsekvenser som förslaget kan komma att få för dessa.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Visselblåsare fyller en viktig funktion i samhället och för vår demokrati genom att bidra till att avslöja korruption, skattebrott och kränkningar av mänskliga rättigheter. Regeringen välkomnar på ett generellt plan insatser som stärker skyddet för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten som kan ha stor betydelse för den inre marknadens funktion på områden som rör viktiga allmänna intressen. Det kan också bidra till att säkerställa likvärdiga förutsättningar som krävs för en välfungerande inre marknad och en rättvis konkurrens mellan företag. Regeringen anser dock att kommissionens förslag väcker flera komplicerade frågor som behöver övervägas närmare.

Regeringen välkomnar att förslaget utformas som en minimireglering för medlemsstaterna. Det måste säkerställas att direktivet inte kommer i konflikt med grundlagarna. Det är också angeläget att direktivet inte inkräktar på den svenska arbetsmarknadsmodellen eller parternas autonomi. Förslagets breda tillämpningsområde med avseende på den krets av personer som föreslås omfattas av skyddsreglerna och detaljeringsgraden i bestämmelserna i övrigt behöver analyseras noggrant i det fortsatta arbetet. Detsamma gäller i fråga om förslagets förhållande till den kommunala självstyrelsen.

Regeringen anser att en allmän reglering om visseblåsarskydd på EU-nivå med hänsyn till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen inte bör utformas med högre detaljeringsgrad eller fler villkor än vad som behövs för

att tillgodose ett effektivt skydd för dem som avslöjar och rapporterar om allvarliga missförhållanden i verksamheten och för vilka ett skydd mot repressalier kan utgöra en ändamålsenlig åtgärd för att främja de allmänna intressen som ska tas till vara genom visselblåsarskyddet.

Eftersom förslaget kommer att omfatta en stor mängd företag, behöver det också genomföras stegvis, med tydliga kontrollstationer för utvärdering, för att säkerställa att åtgärden är ändamålsenlig och kostnadseffektiv.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter till förslaget är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas synpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget har sin rättsliga grund i artikel 16, 33, 43, 50, 53.1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 och 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 31 i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen. Beslut sker i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen och anger att målet med förslaget inte på lämpligt sätt uppnås av medlemsstater som agerar var för sig eller utan samordning. Kommissionen framhåller att det befintliga skyddet för visselblåsare inom unionen skiljer sig mycket åt mellan medlemsstaterna. Dessa skillnader på nationell nivå kan enligt kommissionen förväntas bestå. Detta betyder att de negativa effekterna av en sådan fragmentering påverkar genomförandet av unionsrätten i de enskilda medlemsstaterna men får även följdverkningar i andra medlemsstater. Som exempel nämns att överträdelser av EU:s regler om offentlig upphandling leder till snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden, ökade kostnader för att bedriva verksamhet och ett mindre attraktivt investeringsklimat. Det är därför enligt kommissionen klart att endast lagstiftningsåtgärder på unionsnivå kan förbättra efterlevnaden av

unionsrätten genom att säkerställa miniminormer av skydd för visselblåsare. Vidare kan endast åtgärder på EU-nivå åstadkomma enhetlighet och anpassa de befintliga sektorspecifika EU-reglerna om skydd för visselblåsare.

Kommissionen anser vidare att förslaget står i proportion till målet att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten och att det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

För det första fastställer förslaget gemensamma miniminormer för skydd för personer som rapporterar om överträdelser endast på områden där det finns behov av att stärka kontrollen av efterlevnaden, underrapportering av visselblåsare är en viktig faktor som påverkar efterlevnaden och överträdelser kan medföra allvarlig skada för allmänintresset.

För det andra innebär förslaget att det endast införs miniminormer för skydd för visselblåsare och ger medlemsstaterna möjlighet att införa eller behålla bestämmelser om visselblåsare som är förmånligare för visselblåsares rättigheter.

För det tredje medför förslaget inte några stora kostnader för genomförande för medelstora företag men nyttan i form av affärsresultat och minskade snedvridningar i konkurrensen förefaller vara betydande. Med undantag för företag som tillhandahåller finansiella tjänster, är små och mikroföretag som generell regel undantagna från skyldigheten att inrätta interna förfaranden för rapportering och uppföljning av rapporterna. Genomförandekostnaderna för medlemsstaterna har också uppskattats som begränsade eftersom medlemsstaterna kan införliva de nya skyldigheterna genom att bygga på redan befintliga strukturer som redan inrättats på grundval av den nuvarande sektoriella rättsliga ramen.

Regeringen gör bedömningen att medlemsstaterna inte ensamt eller utan samordning i tillräcklig utsträckning kan uppnå förslagets mål. På EU-nivå finns redan regler som förutsätter samarbete mellan medlemsstater samt forum och kommittéer som utifrån olika infallsvinklar och på olika sätt ger möjlighet att förbättra efterlevnaden av EU:s bestämmelser på aktuella områden. Regeringen delar kommissionens bedömning att det finns utmaningar vad gäller efterlevnad och effektivt genomförande av unionsrätten på aktuella områden. Regeringen gör också bedömningen att målet bättre kan uppnås på unionsnivå. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att kommissionens förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

För att vara proportionerligt bör direktivet utformas så att målet med förslaget kan uppfyllas på ett resurs- och kostnadseffektivt sätt och med respekt för fördelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna och nationella arbetsmarknadsmodeller. Enligt regeringens bedömning kan det ifrågasättas om direktivets tillämpningsområde är alltför brett, särskilt som olika verksamheter i företag och myndigheter ställer olika krav för att uppnå ett effektivt skydd för visselblåsare. Det kan vidare ifrågasättas om det

är rimligt att ha en sådan detaljerad reglering på EU-nivå som föreslagits. En närmare analys avseende proportionalitetsprincipen måste därför göras. 2017/18:FPM91

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den fortsatta behandlingen av förslaget har ännu inte redovisats i detalj av det nuvarande bulgariska ordförandeskapet. Inte heller det inkommande österrikiska ordförandeskapet har redovisat någon inriktning för det fortsatta arbetet. Ett första möte om förslaget kommer dock att hållas i rådsarbetsgruppen för grundläggande rättigheter (FREMP) den 12 juni 2018.

4.2 Fackuttryck/termer

Inte aktuellt.