



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (KOM(2018) 218) inte i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

Prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (KOM(2018) 218).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Förslagets huvudsakliga innehåll.....	4
Ytterligare upplysningar	6
Utskottets prövning.....	9
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	12
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

Stockholm den 14 juni 2018

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Marta Obminska (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Dag Klackenberg (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Tina Acketoft (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD) och Laila Naraghi (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 18 maj 2018 inkom kommissionens förslag till direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (KOM(2018) 218) i svensk språkversion. Samtliga språkversioner av förslaget var utsända den 1 juni 2018 till de nationella parlamenten i medlemsstaterna. Åttaveckorsfristen löper därmed ut den 26 juli 2018.

Den 28 maj lämnade Justitiedepartementet en faktagpromemoria med regeringens preliminära ståndpunkt (2017/18:FPM91).

Förslagets huvudsakliga innehåll

Nya bestämmelser om skydd för visselblåsare

Kommissionen vill införa nya bestämmelser om skydd för personer som rapporterar om olaglig verksamhet eller lagmissbruk av unionsrätten s.k. visselblåsare. Visselblåsare är personer som rapporterar (inom den berörda organisationen eller till en utomstående myndighet) eller lämnar ut information (till allmänheten) om ett missförhållande som de har fått kännedom om i ett arbetsrelaterat sammanhang.

Förslaget fastställer harmoniserande miniminormer som enligt kommissionen ger ett robust skydd mot repressalier för visselblåsare. Förslaget kommer enligt kommissionen att främja grundläggande rättigheter, särskilt yttrandefrihet och rättvisa arbetsvillkor, öka kraven på rapportering och hindra att grundläggande rättigheter kränks vid genomförandet av EU-rätten. Vidare vill kommissionen säkerställa enhetliga höga normer för skydd för visselblåsare i sektorsspecifika unionsakter där relevanta regler redan finns.

Ett effektivt skydd för visselblåsare

Syftet med förslaget är att stärka en välfungerande inre marknad, ett korrekt genomförande av unionspolitik avseende produktsäkerhet, transportsäkerhet, miljöskydd, kärnsäkerhet, livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, folkhälsa, konsumentskydd, skydd av privatlivet och personuppgifter, nätverks- och informationssystemssäkerhet, konkurrens och unionens ekonomiska intressen.

Bristen på ett effektivt skydd för visselblåsare inom EU försvårar enligt kommissionen kontrollen av hur EU-rätten efterlevs. Nuvarande skydd är begränsat och sektorsspecifikt och omfattar inte alla viktiga områden där bristande skydd för visselblåsare leder till underrapportering av överträdelser

av EU-rätten som kan medföra allvarlig skada för allmänintresset. I de flesta medlemsstater är skyddet dessutom ett lappverk, och skyddsnivån varierar.

Interna rapporteringskanaler

Enligt förslaget har medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa att rättsliga enheter i den privata och den offentliga sektorn inrättar lämpliga interna kanaler och förfaranden för att ta emot och följa upp rapporter (artikel 4–5). Skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler bör enligt kommissionen stå i proportion till enheternas storlek och, vad gäller privata enheter, beakta den risk deras verksamheter utgör för allmänintresset. Förslaget undantar som en generell princip mikroföretag och små företag från skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler (med undantag för mikroföretag och små företag som är verksamma inom området finansiella tjänster eftersom det redan finns sektorsspecifika unionsakter).

Direktivet anger miniminormer för de interna rapporteringskanalerna. Den som tar emot dessa rapporter ska bl.a. garantera att rapporterande personers identitet behandlas konfidentiellt, göra en omsorgsfull uppföljning och hålla den rapporterande personen underrättad inom en rimlig tidsfrist. Vidare måste enheter med interna rapporteringsförfaranden tillhandahålla lättförståelig och brett tillgänglig information om dessa förfaranden och om förfarandena för extern rapportering till relevanta behöriga myndigheter.

Externa rapporteringskanaler

Direktivet ålägger medlemsstaterna en skyldighet att utse ansvariga myndigheter, säkerställa att dessa har externa rapporteringskanaler och förfaranden för att ta emot och följa upp rapporter (artikel 6–12). Direktivet fastställer vidare miniminormer för sådana kanaler och förfaranden. Mottagarna av dessa rapporter ska bl.a. inrätta oberoende och självständiga externa rapporteringskanaler, hantera rapporterande personuppgifter konfidentiellt, ha särskild personal som hanterar rapporter, ge information om mottagande av rapporter och uppföljningen av dem och dokumentera varje mottagen rapport. Myndigheten ska varje år göra en översyn av sina rutiner för att ta emot och följa upp rapporter.

Skydd mot repressalier

När det gäller skyddet för rapporterande personer och för personer som berörs av rapporterna innebär direktivet att rapporterande personer som hade rimliga skäl att tro att den information de rapporterade var sann vid tidpunkten för rapporteringen skyddas. Detta är enligt kommissionen en viktig säkerhetsgaranti mot illvilliga och ogrundade rapporter, som säkerställer att de som medvetet rapporterar felaktig information inte omfattas av skydd.

Generellt bör interna kanaler användas först. Om dessa kanaler inte fungerar eller rimligen inte kan förväntas fungera kan visselblåsarna rapportera till behöriga myndigheter och, som en sista utväg, till allmänheten och medier. Direktivet föreskriver undantag från denna regel i fall där interna och/eller externa kanaler inte fungerar eller rimligen inte kan förväntas fungera korrekt.

Förslaget innehåller vidare en icke uttömmande förteckning över de olika former av repressalier som kan förekomma, bl.a. listas avstängning, nekad befordran, byte av arbetsuppgifter, trakasserier och underlåtenhet att omvandla en tillfällig anställning till en fast anställning (artikel 14). Vidare ska alla former av repressalier vara förbjudna, och direktivet anger åtgärder som medlemsstaterna bör vidta för att säkerställa skydd för rapporterade personer (artikel 15).

Direktivet innehåller vidare förslag om sanktioner för fysiska eller juridiska personer som a) hindrar eller försöker hindra rapportering, b) utsätter rapporterade personer för repressalier, c) väcker talan av okynneskaraktär mot rapporterade personer eller d) bryter mot skyldigheten att behandla rapporterade personers identitet konfidentiellt (artikel 17).

Konsekvenser

Enligt kommissionen kommer förslaget att ha både ekonomiska, samhällsmässiga och miljömässiga fördelar. Förslaget kommer enligt kommissionen att stödja nationella myndigheter i deras arbete med att avslöja och förhindra bedrägerier och korruption som påverkar EU-budgeten. Risken för förlorade intäkter beräknas uppgå till mellan 179 och 256 miljarder euro för hela EU.

Kommissionen bedömer att kostnaden för att genomföra och följa förslagen (dvs. efterlevnaden av skyldigheten att upprätta interna rapporteringskanaler och därmed sammanhängande kostnader) för den offentliga sektorn i EU:s medlemsstater 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.

Ytterligare upplysningar

Regeringskansliets faktapromemoria

Regeringskansliet har lämnat faktapromemorian Direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (2017/18:FPM91).

I faktapromemorian redogör regeringen för sin preliminära ståndpunkt där man på ett generellt plan välkomnar kommissionens förslag om ett stärkt skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten. Regeringen anser dock sammanfattningsvis att kommissionens förslag väcker

flera komplicerade frågor som behöver övervägas. Dels måste det säkerställas att direktivet inte kommer i konflikt med grundlagarna, dels anser regeringen att det är angeläget att direktivet inte inkräktar på den svenska arbetsmarknadsmodellen eller parternas autonomi. Regeringens bedömning är att en noggrann analys behöver göras i fråga om vilka effekter förslaget kan få i svensk rätt. Att genomföra kommissionens förslag kan förväntas leda till en förändrad och ny lagstiftning.

Preliminär svensk ståndpunkt

I faktagromemorian anges följande om regeringens preliminära 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 visselblåsarskydd 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.

Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

I faktagromemorian gör regeringen bedömningen att Sverige inte ensamt eller utan samordning i tillräcklig utsträckning, kan uppnå förslagets mål. Regeringen anför bl.a. att det finns utmaningar vad gäller efterlevnad och effektivt genomförande av unionsrätten på de aktuella områdena. Regeringen anser dock att en närmare analys avseende proportionalitetsprincipen måste göras mot bakgrund av att direktivets tillämpningsområde är alltför brett, särskilt som olika verksamheter i företag och myndigheter ställer olika krav

för att uppnå ett effektivt skydd för visseblåsare. Regeringen anför att det kan ifrågasättas om det är rimligt att ha en sådan detaljerad reglering på EU-nivå som föreslagits.

Utskottets prövning

Prövning av subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen innebär att EU endast ska vidta en åtgärd om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan nås av medlemsstaterna själva.

I artikel 5.3 i EU-fördraget anges att unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De nationella parlamenten ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet. Enligt Lissabonfördraget är det de nationella parlamenten som ska se till att subsidiaritetsprincipen följs.

I artikel 4 i protokollet anges att Europaparlamentet ska översända sina utkast till lagstiftningsakter och sina ändrade utkast till de nationella parlamenten. I artikel 5 i protokollet anges att utkasten till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Varje utkast till lagstiftningsakt bör innehålla ett formulär med närmare uppgifter som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har följts. Av artikel 6 framgår att varje nationellt parlament eller kammare i ett sådant parlament inom åtta veckor från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt på unionens officiella språk översänds till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande får lämna ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen och rådet översänder sina utkast till lagstiftningsakter och en underrättelse om att samtliga språkversioner av utkastet har sänts till de nationella parlamenten och kamrarna i dessa parlament i medlemsstaterna. Kommissionen och rådet skickar vidare information om att förfarandet för tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har inletts och att åttaveckorsfristen för att lämna ett yttrande har startat. Kommissionen och rådet har i december 2009 respektive mars 2010 kommunicerat med de nationella parlamenten att de avser att följa denna rutin. Europaparlamentet har i juni 2010 meddelat att det avser att ta hänsyn till de rutiner som de nationella parlamenten utarbetat med kommissionen och rådet.

Sedan den 1 december 2009 finns bestämmelser i riksdagsordningen om riksdagens subsidiaritetsprövning. Om minst fem av utskottets ledamöter anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen ska ett förslag till motiverat yttrande lämnas till kammaren, som sedan med sedvanliga majoritetsregler beslutar om ett motiverat yttrande ska lämnas till EU:s institutioner.

Riksdagen har också möjlighet att pröva den s.k. proportionalitetsprincipen inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Enligt denna princip ska unionens

åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målet med åtgärderna.

Konstitutionsutskottet har noterat att det av fördragens och protokollets ordalydelser inte följer någon skyldighet för de nationella parlamenten att följa proportionalitetsprincipens tillämpning (utl. 2010/11:KU18 s. 22). Utskottet anförde vidare:

Av detta torde dock inte motsatsvis kunna dras någon slutsats om att de nationella parlamenten inte får eller bör göra en sådan prövning inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Tvärtom finns visst stöd i litteraturen och i EU-domstolens praxis för att ett visst mått av proportionalitetsbedömning kan anses ingå inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Utgångspunkten är att beslut ska fattas på nationell, regional eller lokal nivå. Unionen ska på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och därför bättre kan uppnås på EU-nivå. Av orden ”endast om och i den mån” får, enligt utskottet, anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det därav följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträfvade målen. Utskottet torde således vara oförhindrade att göra en sådan form av proportionalitetstest inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Det är dock viktigt att understryka att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden.

Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen i det aktuella ärendet

Kommissionens bedömning

Kommissionen anför att målet om att stärka efterlevnaden av unionsrätten genom skydd för visselblåsare inte kan uppnås på lämpligt sätt av medlemsstater som agerar var för sig eller utan samordning. Enligt kommissionen leder överträdelser av EU:s regler om offentlig upphandling till snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden, ökade kostnader för att bedriva verksamhet och en mindre attraktiv investeringsmiljö. Vidare ger system för aggressiv skatteplanering upphov till orättvis skattekonkurrens och förlust av skatteintäkter för medlemsstaterna och för EU:s budget.

Överträdelser på områdena produktsäkerhet, transportsäkerhet, miljöskydd, kärnsäkerhet, livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, folkhälsa, konsumentskydd, skydd av privatlivet och personuppgifter samt nätverks- och informationssystemssäkerhet kan leda till allvarliga risker som går utöver nationsgränserna. I artikel 310.6 och artikel 325.1 och 325.4 i EUF-fördraget föreskrivs behovet av unionslagstiftning för att ge dessa effektivt och likvärdigt skydd mot olaglig verksamhet för att skydda unionens ekonomiska intressen.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med både subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen i och med miniminormer för

harmonisering av skydd för visselblåsare. Vidare är förslaget inriktat på områden med en tydlig EU-dimension där effekten av efterlevnaden blir störst. Enligt kommissionen är det därför tydligt att endast lagstiftningsåtgärder på unionsnivå kan förbättra respekten för efterlevnaden av EU-rätten. Vidare anför kommissionen att endast åtgärder på EU-nivå kan åstadkomma enhetlighet och anpassa de befintliga sektorspecifika EU-reglerna om skydd för visselblåsare.

Regeringens bedömning

I faktapromemorian (2017/18:FPM91) gör regeringen bedömningen att medlemsstaterna inte ensamt eller utan samordning i tillräcklig utsträckning kan uppnå förslagets mål. Regeringen anför bl.a. att det finns utmaningar vad gäller efterlevnad och effektivt genomförande av unionsrätten på de aktuella områdena. Regeringen anser dock att en närmare analys avseende proportionalitetsprincipen måste göras mot bakgrund av att direktivets tillämpningsområde är alltför brett, särskilt som olika verksamheter i företag och myndigheter ställer olika krav för att uppnå ett effektivt skydd för visselblåsare. Regeringen anför att det kan ifrågasättas om det är rimligt att ha en sådan detaljerad reglering på EU-nivå som föreslagits.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill framhålla vikten av att ge enskilda s.k. visselblåsare skydd när de rapporterar om missförhållanden eller överträdelse av unionsrätten. Det finns skäl för gemensamma EU-regler när det gäller överträdelse av unionsrätten. Utskottet ifrågasätter således inte behovet av en förbättrad reglering på EU-nivå när det gäller överträdelse av unionsrätten. Utskottet vill dock påminna om att det i Sverige finns ett meddelarskydd för personer som lämnar uppgifter till media om missförhållanden och korruption, och det finns möjlighet att överväga annan nationell lagstiftning angående rapportering om missförhållanden, korruption och andra överträdelse av unionsrätten.

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att ha en sådan detaljerad reglering på EU-nivå som föreslagits. Beslut om de närmare detaljerna torde kunna fattas på nationell nivå. Det finns delar av kommissionens förslag, särskilt förslaget om att inrätta interna och externa rapporteringskanaler, som synes gå längre än nödvändigt. Målet, att stärka efterlevnaden av unionsrätten, bör kunna nås genom lösningar som är mer anpassade till varje medlemsstats förutsättningar. Därigenom kan lösningarna bli mer långsiktigt hållbara och effektiva.

Mot denna bakgrund anser utskottet att förslaget inte i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår således att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (KOM(2018) 218).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

I konstitutionsutskottets utlåtande 2017/18:KU48 redovisas prövningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning i kommissionens förslag till Europaparlamentet och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten (KOM(2018) 218).

Riksdagen vill framhålla vikten av att ge enskilda s.k. visselblåsare skydd när de rapporterar om missförhållanden eller överträdelse av unionsrätten. Det finns skäl för gemensamma EU-regler när det gäller överträdelse av unionsrätten. Riksdagen ifrågasätter således inte behovet av en förbättrad reglering på EU-nivå när det gäller överträdelse av unionsrätten. Riksdagen vill dock påminna om att det i Sverige finns ett meddelarskydd för personer som lämnar uppgifter till media om missförhållanden och korruption, och det finns möjlighet att överväga annan nationell lagstiftning angående rapportering om missförhållanden, korruption och andra överträdelse av unionsrätten.

Det kan ifrågasättas om det är rimligt att ha en sådan detaljerad reglering på EU-nivå som föreslagits. Beslut om de närmare detaljerna torde kunna fattas på nationell nivå. Det finns delar av kommissionens förslag, särskilt förslaget om att inrätta interna och externa rapporteringskanaler, som synes gå längre än nödvändigt. Målet, att stärka efterlevnaden av unionsrätten, bör kunna nås genom lösningar som är mer anpassade till varje medlemsstats förutsättningar. Därigenom kan lösningarna bli mer långsiktigt hållbara och effektiva.

Mot denna bakgrund anser riksdagen att förslaget inte i alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen.