

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.

Arbetsmarknadsdepartementet

Yttrande över Ökad trygghet för visseblåsare (SOU 2020-38)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Vidare ingår förslag till ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det föreslås också en förordning om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Därutöver föreslås en förordning om statsbidrag till arbetsmarknadens parter och vissa andra organisationer för att lämna information och rådgivning till rapporterande personer. Slutligen ingår ett förslag till ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

I sak anges förslaget innebära bl.a. följande. Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (visseblåsardirektivet) ska huvudsakligen genomföras genom en ny lag som ersätter lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Den nya lagen ska gälla inom all privat och offentlig verksamhet, dvs. inte endast inom de områden och vid de överträdelser som omfattas av visseblåsardirektivets tillämpningsområde. Den nya lagen ska inte ersätta, utan komplettera, befintliga föreskrifter om rapportering av överträdelser av EU-rätten. Vidare ska lagen komplettera annat skydd som finns för visseblåsare i befintlig nationell rätt. Utredningen föreslår att en rapporterande person inte, annat än i undantagsfall, ska kunna göras ansvarig för en överträdelse av tystnadsplikt, t.ex. en överträdelse av en sekretessklausul i ett avtal eller en tystnadsplikt som följer av offentlighets- och sekretesslagen. Ansvarsfriheten ska dock inte gälla om den rapporterande personen lämnar ut en hemlig handling eller åsidosätter en s.k. kvalificerad tystnadsplikt, dvs. en sådan tystnadsplikt som har företräde framför den grundlagsfästa meddelarfriheten. Utredningen föreslår att kretsen av personer som ska ha skydd ska vara arbetstagare, egenföretagare, volontärer och praktikanter, personer som ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan, och aktieägare som är verksamma i bolaget. Om de övriga förutsättningarna är uppfyllda, har en rapporterande person skydd om personen använder sig av interna eller externa rapporteringskanaler. Den rapporterande personen ska kunna välja att rapportera internt först eller direkt via externa rapporteringskanaler. Arbetsgivare som vid ingången av kalenderåret hade 50 eller fler arbetstagare ska vara skyldiga att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning. Dessa rapporteringskanaler ska vara tillgängliga för rapporterande personer som är verksamma hos arbetsgivaren. Arbetsgivare ska utse särskilda personer eller enheter för att hantera kanalerna och förfarandena; dessa personer eller enheter ska vara oberoende och självständiga. Arbetsgivare ska se till att det finns information som är tydlig och lättillgänglig om hur rapportering ska göras och om meddelarskydd. Det ska vara möjligt att genom kanalerna rapportera skriftligt eller muntligt, vilket ska kunna ske vid ett fysiskt möte.

Rapporteringen ska bekräftas och den rapporterade personen ska få återkoppling om uppföljningen av rapporteringen. Arbetsgivare som har 50 till 249 arbetstagare samt kommuner och regioner ska kunna dela på hela eller delar av funktionerna. Utredningen föreslår att regleringen kring utformningen av de interna rapporteringskanalerna ska vara semidispositiv, dvs. det ska vara möjligt att göra avvikelser från den genom kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Avvikelser får dock endast göras under förutsättning att avtalet respekterar de rättigheter som rapporterade och berörda personer har enligt visseblåsardirektivet. Det ställs krav på dokumentation och bevarande av rapporter som kommer in via interna eller externa rapporteringskanaler. Muntliga rapporter som tas emot vid ett fysiskt möte ska dokumenteras och bevaras. Uppgifter som kan identifiera den rapporterade personen eller andra enskilda ska skyddas. Utredningen föreslår att det ska finnas statsbidrag som kan lämnas till arbetsmarknadens parter och andra organisationer för att dessa ska lämna information och rådgivning till personer som omfattas av lagens skydd. Arbetsmiljöverket ska utöva tillsyn över att arbetsgivare inrättar interna rapporteringskanaler och förfaranden. För det ändamålet ska myndigheten från arbetsgivare få begära in de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Myndigheten ska också få besluta om de förelägganden som behövs för att arbetsgivaren ska fullgöra sina skyldigheter.

Regelrådets granskning fokuserar på de delar av förslaget som berör företag.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att utredningen har haft i uppdrag att föreslå hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten, (visseblåsardirektivet), ska genomföras i svensk rätt. Syftet med visseblåsardirektivet anges vara att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten och unionspolitiken på särskilda områden genom att fastställa gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå för personer som rapporterar överträdelse av unionsrätten. De särskilda områden som omfattas av direktivet är områdena offentlig upphandling, finansiella tjänster, produkter och marknader, förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, produktsäkerhet och produktöverensstämmelse, transportsäkerhet, miljöskydd, strålskydd och kärnsäkerhet, livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, folkhälsa, konsumentskydd, skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks- och informationssystem. Direktivet omfattar vidare överträdelse som riktar sig mot EU:s finansiella intressen och överträdelse som rör den inre marknaden vilket inkluderar EU:s konkurrensregler och regler om statligt stöd. Även överträdelse av bolagsskatteregler och arrangemang vars syfte är att få skattefordelar som motverkar målet eller syftet med tillämplig bolagsskattelagstiftning omfattas av direktivets tillämpningsområde. Direktivet anges vara ett s.k. minimidirektiv. Medlemsstaterna ska garantera ett visst minimiskydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten. Förutom detta skydd kan medlemsstaterna införa en mer långtgående skyddsreglering.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges följande. Förslagsställaren har bedömt att det finns olika vägar som kan väljas när det gäller det horisontella genomförandet. Ett alternativ anges vara att *direktivet genomförs endast på de områden och vid de överträdelse som anges i direktivet* (horisontellt minimigenomförande). Det anges att detta skulle medföra minsta möjliga administrativa kostnader för näringslivet och föreningslivet. En sådan lösning skulle emellertid enligt förslagsställaren medföra

svårigheter för rapporterade personer att avgöra om det i det enskilda fallet rör sig om en överträdelse av en unionsrättsakt eller en svensk författning som faller inom unionsrättens tillämpningsområde. Det skulle därför kunna få till följd att personer som har information om missförhållanden avstår från att rapportera denna på grund av att de inte vet om de omfattas av lagens skydd eller inte. Vidare anges att detta alternativ skulle kunna innebära att den rapporterade personen tror sig kunna rapportera skyddat men först efter rapporteringen får vetskap om att så inte var fallet. Det anges också att med detta alternativ skulle den absoluta merparten av verksamheterna ändå komma att omfattas på grund av att dataskydd ingår i direktivets materiella tillämpningsområde. Eftersom behandling av personuppgifter torde ske i all verksamhet i varierande utsträckning skulle sannolikt landets alla arbetsgivare ändå omfattas. Ett sådant alternativ skulle därmed enligt förslagsställaren troligtvis inte vara särskilt kostnadsbesparande, i vart fall inte tillräckligt för uppväga den gränsdragningsproblematik som skulle vara en konsekvens av ett horisontellt minimigenomförande. Vidare anges att det inte heller kan anses vara en betydande belastning för verksamheterna att använda de rapporteringskanaler de ändå skulle vara skyldiga att inrätta för rapportering och uppföljning av andra överträdelser än de som omfattas av direktivet.

Ett annat alternativ anges vara att *direktivet genomförs på vissa utvalda områden som den svenska lagstiftaren fastställer*. De svenska områdena behöver inte sammanfalla med de som anges i direktivet men måste omfatta åtminstone de som anges i direktivet (horisontellt genomförande genom nationellt utpekade områden). En fördel med en sådan genomförandemodell anges vara att den svenska lagstiftaren kan göra en självständig viktning av intressen som talar för och emot att skyddet ska finnas inom ett visst samhällsområde. I likhet med ett minimigenomförande skulle en sådan modell dock leda till gränsdragningsproblem. Det anges också finnas en risk att de utpekade områdena skulle bli för snäva i förhållande till direktivets tillämpningsområde. Detta anges medföra att risken att Sverige inte anses ha genomfört direktivet fullt ut skulle bli svår att undvika. Samma resonemang som ovan gör sig här gällande, dvs. verksamheter där behandling av personuppgifter ingår skulle ändå omfattas av skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler och förfaranden, varför minskade kostnader och minskad administrativ börda enligt förslagsställaren inte heller vid denna lösning skulle bli påtaglig.

När det gäller interna rapporteringskanaler anges följande. Ett alternativ hade varit att föreslå att *skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler och förfaranden även skulle omfatta arbetsgivare i den privata sektorn med färre än 50 arbetstagare*, vilket direktivet ger utrymme för. Mindre arbetsgivare anges i regel inte ha någon särskild organisation eller några särskilda rutiner för regelefterlevnad. Sannolikt skulle det alltså för de flesta av dem krävas stora insatser för att inrätta interna rapporteringskanaler och förfaranden. Dessutom skulle en sådan skyldighet enligt förslagsställaren ofta medföra en begränsad nytta för dem eftersom mängden rapporter om överträdelser hos mindre arbetsgivare kan antas vara högst begränsad. Det innebär att skyldigheten att inrätta kanaler och förfaranden enligt förslagsställaren får anses utgöra en omotiverad administrativ börda och medföra omotiverat höga kostnader i förhållande till den eventuella nyttan. Därtill kommer att det kan vara svårt att skydda identiteten på rapporterade personer och andra enskilda i en mindre organisation. Förslagsställaren har därför gjort bedömningen att möjligheten enligt artikel 8.7 att utsträcka skyldigheten till privata verksamheter med färre än 50 arbetstagare inte bör utnyttjas.

Det anges också att ett alternativ hade varit att *möjliggöra rapportering i de interna rapporteringskanalerna även för exempelvis personer som tidigare har varit anställda och för personer som ännu inte har börjat i verksamheten*. Ett sådant förslag hade dock enligt förslagsställaren sannolikt kunnat upplevas som mycket betungande för många verksamheter. En arbetsgivare skulle behöva bevaka vilka som tidigare har varit anställda i verksamheten enbart för att ge dessa tillgång till rapporteringskanalerna. Det skulle dessutom kräva en omfattande registrering av personuppgifter och administration. Förslagsställaren anser därför att det skulle innebära en allt för betungande administrativ

börda som inte kan motiveras av den samhällsnytta som rapportering från bl.a. tidigare anställda skulle kunna innebära. Förslagsställaren har därför i avsnitt 7.9 gjort bedömningen att personer som rapporterar information om missförhållanden efter det att personen har slutat inom verksamheten, respektive innan personen har börjat inom verksamheten, inte ska ha tillgång till de interna rapporteringskanalerna och förfarandena.

I konsekvensutredningen beskrivs också alternativa lösningar när det gäller interna och externa rapporteringskanaler för myndigheter och kommuner.

Det anges att Visselblåsardirektivet måste genomföras i nationell rätt. Direktivet innehåller regler som inte har någon motsvarighet i gällande svensk rätt. Att lämna rättsläget oförändrat skulle enligt förslagsställaren innebära att Sverige inte lever upp till sina förpliktelser enligt EU-rätten. Handlingsutrymmet anges därför i detta avseende varit begränsat.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en förhållandevis tydlig beskrivning av alternativa lösningar, som innehåller information om vad som skiljer alternativen åt när det gäller konsekvenser för företag. Det är också tydligt vilken bedömning som görs av effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget som lämnas i betänkandet genomför Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten¹. Direktivet anges bygga på rättspraxis beträffande yttrandefrihet från Europadomstolen och på de principer som har utvecklats av Europarådet i dess rekommendation om skydd för visselblåsare som antogs av dess ministerkommitté den 30 april 2014. Vidare anges förslaget syfta till att säkerställa att arbetstagare och andra som ingår i den skyddsvärda personkretsen tillförsäkras det skydd som föreskrivs i visselblåsardirektivet. Det anges att förslagsställarens utgångspunkt har varit ett minimigenomförande av direktivet. I vissa avseenden har föreslås emellertid en utsträckt tillämpning, bl.a. vad gäller det materiella tillämpningsområdet. Detta beskrivs ytterligare i anslutning till beskrivningen av de aktuella delförslagen och deras konsekvenser. Ovan har refererats de bedömningar som gjorts avseende förslaget tillämpningsområde för den svenska lagstiftningen. Förslagsställaren bedömer generellt att förslaget i betänkandet är förenligt med direktivet och med EU-rätten i övrigt.

Därutöver anges att Sverige är bundet av flera ILO-konventioner. Av ILO:s konvention nr 158 om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ anges det följa att det ställs krav på giltiga skäl för uppsägning av sådana avtal. Enligt konventionen utgör det inte ett giltigt skäl för uppsägning att någon har gett in klagomål eller deltagit i ett rättsligt förfarande mot en arbetsgivare som innebär påståande om överträdelse av lag eller annan författning, eller har vänt sig till behörig myndighet. Förslagsställaren bedömer att delförslag som finns i betänkandet om skydd i form av bl.a. repressalieförbud för rapporterande personer är i linje med denna konvention. Förslaget bedöms inte heller strida mot Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen är tydlig.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att den föreslagna nya lagen samt de föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen² föreslås träda i kraft den 1 december 2021. Bestämmelserna i den nya lagen om skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler och förfaranden föreslås tillämpas fr.o.m. den 1 december 2023 beträffande arbetsgivare som bedriver privat verksamhet och som har 50 till 249 arbetstagare, och fr.o.m. den 1 juli 2022 beträffande övriga arbetsgivare. Bestämmelserna om skyldigheten att inrätta externa rapporteringskanaler och förfaranden föreslås börja tillämpas den 1 juli 2022. Det anges att skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler och förfaranden för arbetsgivare kommer att innebära kostnader för de arbetsgivare som omfattas av denna. En viktig del för att minska risken för höga kostnader anges vara att ge berörda arbetsgivare rimligt med tid för att inrätta de interna rapporteringskanalerna och förfarandena. Det anges att förslagsställaren därför har därför har bedömt att möjligheten som ges genom artikel 26.2 i direktivet bör utnyttjas så att de föreslagna bestämmelserna om skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler och förfaranden börjar tillämpas först den 1 december 2023 beträffande arbetsgivare som bedriver privat verksamhet och som har 50 till 249 arbetstagare. Med hänsyn till att arbetsgivare ges tillräcklig tid för att genomföra förslagen och eftersom förslagen innebär att stödåtgärder ska ges och information ska framgå på webbplatser hos både arbetsgivare och behöriga myndigheter anser förslagsställaren att några ytterligare särskilda informationsinsatser inte är nödvändiga.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som har gjorts vid valet av tidpunkt för ikraftträdande och även att viss hänsyn har tagits till förutsättningarna för berörda små och medelstora företag. Beskrivningen är tydlig. När det gäller behovet av speciella informationsinsatser framgår det av vilka skäl som förslagsställaren inte ser ett behov av speciella informationsinsatser. Regelrådet kan visserligen konstatera att det inte är på förhand givet att den tid som ges för företagen att genomföra företagen med säkerhet är tillräcklig för att undvika kostnadsökningar som kan upplevas som en påfrestning för de berörda företagen. Däremot är det tydligt att förslagsställaren utnyttjar hela den tidsram som är möjlig enligt direktivets bestämmelser, med hänsyn tagen till företagen. Vad som anses vara en tillräcklig tid för att genomföra förslagen skulle, såvitt Regelrådet kan förstå, kunna uppfattas på olika sätt av olika aktörer. Om det finns särskilda skäl till att förslagsställaren bedömer att den föreslagna tiden även i ett mer praktiskt hänseende kan väntas vara tillräcklig för de berörda företagen, utöver att den innebär att alla möjligheter som direktivet ger utnyttjas, skulle det ha kunnat förbättra konsekvensutredningens transparens om det hade angetts. Befintlig beskrivning är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen, som refererats ovan, att den nya lagen föreslås gälla inom all privat och offentlig verksamhet, dvs. inte endast inom de områden och vid de överträdelser som anges i visseblåsardirektivet. Kretsen av personer som ska ha skydd föreslås inkludera arbetstagare,

² I konsekvensavsnittet nämns även ändringar i lagen om rättegång vid arbetstvister, men såvitt Regelrådet kan se ingår inget sådant författningsförslag i betänkandet, varför det inte tas upp här.

egenföretagare, volontärer och praktikanter, personer som ingår i ett företags förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan, samt aktieägare som är verksamma i bolaget. Det anges att utredningens förslag berör samtliga privata och offentliga arbetsgivare med 50 eller fler arbetstagare.

Specifikt avseende företag anges följande. Alla företag med 50 eller fler arbetstagare påverkas av förslagen att inrätta interna rapporteringskanaler och förfaranden. Samtliga branscher med företag av den storleken kommer därför att påverkas. Förslagsställaren klassificerar företagen i små, medelstora och stora företag utifrån antalet anställda: små företag med 10–49 anställda, medelstora företag med 50–249 anställda och stora företag med över 250 anställda. Av en tabell framgår att det i november 2019 fanns 6 938 medelstora företag och 1 746 stora företag. Detta anges innebära att drygt 8 500 företag totalt kan antas påverkas av utredningens förslag.

Det anges finnas flera sektorsspecifika regelverk som föreskriver en skyldighet för verksamheter inom vissa branscher att inrätta visselblåsarfunktioner. Dessa krav kommer även fortsättningsvis att gälla men kan komma att kompletteras av utredningens förslag. Förslagsställaren anger att på framför allt finansmarknadens område finns flera regelverk som redan medför en skyldighet för olika verksamheter att inrätta interna visselblåsarfunktioner. Verksamheter som omfattas av skyldigheten anges vara fondbolag, revisionsbolag, finansiella företag, företag inom värdepappersmarknaden såsom värdepappersbolag och börser, kreditinstitut, bank- eller finansieringsrörelser och vissa värdepappersrörelser samt svenska värdepapperscentraler och kontoförande institut. Det anges också finnas många företag, främst större sådana, som redan i dag frivilligt har inrättat visselblåsarfunktioner. En undersökning som presenterades under år 2019, och som vände sig till 504 respondenter verksamma både i privata och i offentliga verksamheter av olika storlek, anges ha visat att 18 procent av de undersökta svenska företagen och organisationerna hade en visselblåsarfunktion dit anställda kunde vända sig för att berätta om oegentligheter. Nära 40 procent svarade att deras organisation hade en konfidentiell rapporteringskanal dit misstänkt bedrägeri eller oetiskt beteende kunde rapporteras³.

Förslagsställaren konstaterar att även om det finns en mängd företag som redan i dag har inrättat interna visselblåsarfunktioner kommer förslagen troligtvis att medföra ytterligare kostnader eftersom det som föreslås är ett relativt detaljerat regelverk som ställer specifika krav på hur rapporteringskanalerna och förfarandena ska vara utformade och hur uppföljning och återkoppling ska ske. Utredningens förslag borde emellertid enligt förslagsställaren medföra mindre kostnader för ett företag som redan har en visselblåsarfunktion jämfört med ett företag som inte har det.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av beskrivningen att alla branscher där det finns företag med tillräckligt många anställda kan beröras. Däremot framgår det inte om detta också innebär att alla branscher i näringslivet berörs, eller om det finns branscher som helt kommer att stå utanför eftersom samtliga företag där är alltför små för att beröras. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om även detta hade angetts. Befintlig information är emellertid tillräcklig. Det är positivt att förhållandevis aktuella uppgifter om de berörda företagen anges i konsekvensutredningen. Det är tydligt redovisat vilken storlek som de berörda företagen tillhör med avseende på antal anställda. Det är värdefullt att det anges även exempel på verksamheter som redan har system för rapportering för visselblåsare och därmed kan antas få något lägre kostnader för att följa de föreslagna reglerna. Det framgår också tydligt vilket antal företag som fanns i respektive storlekskategori vid den tidpunkt som statistiken avser.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

³ Nordic Business Ethics Survey 2019.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förslaget innebär att en arbetsgivare ska vara skyldig att skriftligen dokumentera sina interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning. Detta anges medföra en initial kostnad för planering och utformning av interna rutiner. I arbetet med att ta fram och dokumentera rutiner kan det även bli aktuellt med förhandling med arbetstagarorganisationer. Företagen ska även tillhandahålla information om intern och extern rapportering på sin webbplats, vilket kommer att innebära en initial kostnad för att ta fram informationen samt en löpande kostnad för att hålla den uppdaterad.

Ytterligare en kostnad hänförlig till de interna rapporteringskanalerna och förfarandena anges vara löpande lönekostnader för de anställda som ska ta emot, utreda, följa upp och ge återkoppling på rapporteringen. Den person eller avdelning som tar emot och hanterar inkomna rapporter bör enligt förslaget vara oberoende och ha en befattning som säkerställer att intressekonflikter inte förekommer. I mindre enheter kan den eller de personer som utses som behöriga inte antas hantera rapportering som sin enda arbetsuppgift. I stället får det antas att det normalt kommer att vara personal som även har andra arbetsuppgifter, t.ex. en personalhandläggare.

Det anges i konsekvensutredningen att större företag generellt har en bättre möjlighet att bära kostnader än vad mindre företag har. Förslagen anges därför troligtvis inte ge en sådan påverkan på verksamheterna att de inte klarar att möta kraven.

Vidare anges att det troligtvis kommer att krävas utbildningsinsatser för de anställda som ska vara behöriga att ta emot och hantera rapporterna för arbetsgivarens räkning. Detta kan komma att bli både en initial kostnad och en löpande kostnad, för det fall förändringar sker hos företaget eller om ny personal tillkommer. Förslagsställaren vill betona att de rapporteringskanaler som föreslås inte förutsätter någon särskild teknisk lösning. En visselblåsarfunktion kan bestå av enbart traditionella kommunikationsvägar såsom telefon, post och e-post. Det anges att vissa företag som har en befintlig visselblåsarfunktion i dagsläget använder mer avancerade digitala lösningar som möjliggör en säker och krypterad kommunikation med visselblåsaren och en begränsning av behörigheten att ta del av uppgifterna. Detta anges emellertid inte vara ett krav enligt utredningens förslag och vid uppskattning av minimikostnader för medelstora och stora företag inkluderas inte någon kostnad för en teknisk lösning.

Därutöver anges att även om förslagen kommer att leda till ökade kostnader för en stor mängd företag kan företagen sägas ha ett eget intresse av att inrätta visselblåsarfunktioner som ett verktyg för att identifiera fel och brister som kan vara dolda i verksamheten och därför inte kommer till ledningens kännedom. Det anges att eftersom det många gånger är personer inom den egna verksamheten som först upptäcker sådana missförhållanden finns fördelar med att göra det smidigt, enkelt och tryggt att rapportera om missförhållanden. Detta anges medföra minskade risker för skadat varumärke och andra ekonomiska risker för verksamheten. Visselblåsarfunktionen anges under dessa förutsättningar bli ett komplement till de ordinarie kommunikationsvägarna. Vidare anges att inrättandet av en visselblåsarfunktion kan stärka förtroendet för verksamheten hos ägare, kunder och allmänheten. Den föreslagna lagen anges emellertid också kunna leda till att företag drabbas av en goodwillförlust och renomméskada. Den kan uppstå eftersom lagen även skyddar rapportering av information som den rapporterande personen vid tidpunkten för rapporteringen hade rimliga skäl att tro var sann, trots att det senare visar sig att den inte var det. Enligt förslagsställarens bedömning får företag antas kunna reparera sådana skador genom att offentligt bemöta missuppfattningar om vad som har skett eller redogöra för de åtgärder som har vidtagits med anledning av rapporteringen.

För att kunna göra någon form av uppskattning av den löpande kostnaden för att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden anges det vara nödvändigt att uppskatta hur många rapporter som kan tänkas komma in och hur tidskrävande uppföljningsärendena kommer att bli. Detta anges vara mycket svårt att uppskatta eftersom det är en helt ny reglering. Det är förenat med stor osäkerhet att försöka beräkna hur stor tidsåtgången kommer att bli i de olika momenten att ta emot, utreda, följa upp och återkoppla. Vissa rapporter kommer att kräva omfattande utredningsarbete, medan andra kommer att innebära en betydligt mindre arbetsinsats. Exempel på det sistnämnda är när t.ex. en rapport som visuellblåsarfunktionen inte är avsedd för kommer in och ärendet omgående kan avslutas. Tidsåtgången kommer troligtvis även att variera från år till år och mellan olika företag. Förslagsställaren beskriver även fler osäkerheter än de nyss nämnda.

I konsekvensutredningen görs en uppskattning av kostnader för medelstora företag till följd av förslaget. Det anges att förslagsställaren vid uppskattningen har utgått ifrån att det är ett företag med 50 anställda där en person delvis kommer att arbeta med att hantera intern rapportering, vid sidan av andra arbetsuppgifter. Den initiala kostnaden kommer endast att påverka företagen vid ett tillfälle, medan den löpande kostnaden är årlig. Totalt anges arbetet med att ta fram rutiner kommer att uppgå till 20 timmar⁴. Arbetet med att årligen hålla dessa uppdaterade beräknas i genomsnitt uppgå till 4 timmar. Tidsåtgången för arbetet med att ta fram information till företagets webbplats om intern och extern rapportering uppskattas till 8 timmar och därefter 4 timmar årligen för att hålla informationen uppdaterad. Förslagsställaren förutsätter vidare i detta exempel att utbildningen sker internt. Utbildningsinsatser beräknas inledningsvis kräva 12 timmar både för genomförande och deltagande och därefter 4 timmar årligen för det fall att det tillkommer ny personal eller förändringar i företagets hantering sker. Förslagsställaren bedömer att det krävs totalt ca 20 timmar per år för att hantera rapporter⁵. Därutöver anges att förslagsställaren förutsätter att det är en anställd med en befattning som handläggare som kommer att utföra uppgifterna. Det anges innebära lönekostnad om 478,40 kronor per timme⁶. I tabellen bortser förslagsställaren vidare från den möjlighet som kommer att finnas att dela rapporteringskanaler och förfaranden. Beräknade kostnader utifrån dessa förutsättningar redovisas i en tabell⁷. Utifrån tabellen kan utläsas att den totala initiala kostnaden uppskattas till knappt 133 miljoner kr medan den totala löpande kostnaden uppskattas till drygt 106 miljoner kr årligen.

Det görs också en uppskattning av initiala och löpande kostnader för stora företag. I den exempelberäkningen utgår förslagsställaren ifrån att det är ett företag med 250 anställda där en person delvis kommer att arbeta med att hantera intern rapportering, vid sidan av andra arbetsuppgifter. Den initiala kostnaden kommer endast att påverka företagen vid ett tillfälle medan den löpande kostnaden är årlig. Arbetet med att ta fram rutiner bedöms sammantaget uppgå till 40 timmar⁸. Arbetet med att årligen hålla dessa uppdaterade beräknas i genomsnitt att uppgå till 8 timmar. Arbetet med att ta fram information till företagets webbplats om intern och extern rapportering uppskattas ta 12 timmar och därefter 8 timmar årligen för att hålla informationen uppdaterad. Även avseende de stora företagen förutsätts utbildningen ske internt. Utbildningsinsatser beräknas inledningsvis ta 18 timmar både för genomförande och deltagande och därefter 8 timmar årligen för det fall att det tillkommer ny personal eller förändringar i företagets hantering sker. Vidare bedöms en total tidsåtgång på ca 60 timmar per år för att hantera rapporter. Vid beräkningarna för stora företag har samma förutsättningar valts avseende lönekostnader som för de medelstora företagen. Beräknade kostnader för företagen redovisas i en

⁴ I konsekvensutredningen anges även vilka olika moment som förslagsställaren bedömer ingå i detta och hur mycket tid respektive moment bedöms ta. Se sid 630 - 631 i remiss.

⁵ I konsekvensutredningen anges även olika delmoment som ger denna summa. Se sid 631 i remiss.

⁶ I remiss anges förutsättningarna för denna beräkning och att den inkluderar ett påslag för sociala avgifter m.m. utöver genomsnittlig lönenivå, se sid 631.

⁷ Se sid 632 i remiss.

⁸ Förutsättningarna för denna bedömning (vilka delmoment som ingår) anges på sid. 632 i remiss.

tabell⁹. Utifrån denna tabell kan utläsas att den totala initiala kostnaden för de stora företagen uppskattas bli drygt 58 miljoner kr medan den totala löpande kostnaden bedöms bli drygt 70 miljoner kr totalt. Det framgår också att medan den totala kostnaden för alla stora företag blir lägre än för de medelstora företagen, är kostnaden per företag högre för de stora företagen.

Det anges vidare finnas en möjlighet för företag som är skyldiga att inrätta interna rapporteringskanaler och förfaranden att anlita en utomstående leverantör för att hantera hela eller delar av den interna visselblåsarfunktionen, t.ex. en advokatbyrå, en revisionsbyrå eller ett företag som har specialiserat sig på att tillhandahålla sådana tjänster. Leverantörer som tillhandahåller sådana visselblåsarfunktioner anges ofta kunna erbjuda färdiga tekniska lösningar för att ta emot anmälningar, vilket anges kunna vara en fördel för mindre företag med begränsade möjligheter att själva ta fram en kommunikationslösning och begränsade resurser att bemanna rapporteringskanalerna och förfarandena. Det anges att när Statskontoret undersökte visselblåsarfunktioner i staten år 2016 uppgav myndigheterna att de betalade mindre än 100 000 kronor per år i avgift för en visselblåsar-tjänst dit visselblåsare kunde anmäla sina misstankar. Förslagsställaren anges att om en arbetsgivare väljer att anlita en utomstående leverantör för att hantera den interna visselblåsarfunktionen kommer många av de ovan nämnda kostnaderna med inrättande av en intern rapporteringskanal inte att vara aktuella. Det kommer dock troligtvis ändå vara nödvändigt för någon inom företaget att vara kontaktperson gentemot den utomstående leverantören, vilket innebär att viss personalkostnad ändå kan uppkomma löpande.

Därutöver anges att privata arbetsgivare som har 50 till 249 arbetstagare enligt utredningens förslag ska kunna dela interna rapporteringskanaler och förfaranden med andra arbetsgivare med motsvarande antal arbetstagare. De funktioner som får delas anges vara mottagande av rapporter och utredning av de rapporterade förhållandena. Däremot är det inte möjligt att dela på uppgiften att ha kontakt med den rapporterande personen. Det anges att möjligheten att dela på vissa delar av en visselblåsarfunktion kan bidra till att den administrativa bördan och kostnaderna minskar. Det anges också ge möjligheter för verksamheter att gemensamt skapa kostnadseffektiva lösningar. Att denna möjlighet enligt förslaget begränsas till medelstora företag anges emellertid kunna medföra negativa konsekvenser för stora koncerner som i dagsläget har en gemensam visselblåsarfunktion för hela koncernen, vilket de inte längre kommer att ha möjlighet till. Förslagen kan därmed medföra ökade kostnader för de koncerner som i dag har en koncerngemensam visselblåsarfunktion för det fall bolagen inom koncernen har fler än 249 arbetstagare per bolag. Denna kostnadsökning och effektivitetsminskning anges bero på att direktivet inte tillåter större verksamheter än sådana med högst 249 arbetstagare inom den privata sektorn att dela på vissa delar av en visselblåsarfunktion.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en uppskattning av vad kostnaderna kan bli för berörda företag till följd av kraven. Beskrivningen är tydlig såväl avseende vilka osäkerheter som finns i bedömningen, vilka antaganden som görs och vad resultatet blir utifrån de antagna förutsättningarna. Det skulle ha gjort konsekvensutredningen än mer transparent om det hade angetts i vilken mån det finns särskilda skäl till vilken tidsåtgång som har antagits i olika fall. Överlag finner Regelrådet emellertid att även befintlig beskrivning av påverkan på tidsåtgång och kostnader kan anses vara tydlig. När det gäller verksamhetspåverkan konstaterar Regelrådet följande. Det finns en bedömning att förslagen troligtvis inte ger en sådan påverkan på verksamheterna att de inte klarar att möta kraven. Detta motiveras med att större företag generellt sett har lättare att bära kostnader än mindre. Regelrådet noterar att detta skulle kunna uppfattas som en relativt bred generalisering och att det inte är uteslutet att de mindre företagen bland de medelstora i lägre grad har sådana förutsättningar som anges. Vidare noterar Regelrådet att det som anges om möjligheten att anlita en extern leverantör borde kunna innebära att det finns möjligheter till ökade intäkter för sådana aktörer. Det skulle ha förbättrat

⁹ Se sid 633 i remiss.

konsekvensutredningens transparens om detta hade utvecklats något. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av påverkan på företagets verksamhet med fördel hade kunnat vara tydligare men givet det mycket stora antalet företag från ett stort antal (om inte alla) branscher som kan beröras är det också förståeligt att det kan finnas svårigheter att ge en heltäckande bild. Eftersom det finns viss information och utifrån förutsättningarna i ärendet kan därför även beskrivningen av påverkan på verksamhet anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets tidsåtgång, kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att för att minska påverkan på konkurrensförhållandena har förslagsställaren föreslagit att vissa av lagens bestämmelser om interna kanaler och förfaranden ska vara semidispositiva, dvs. att det ska vara möjligt att genom ett kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation göra avvikelser från vissa av lagens bestämmelser. Det kan t.ex. finnas behov av att utforma de interna rapporteringskanalerna på olika sätt beroende på aktuell bransch och de personalkategorier som är verksamma i branschen. Det anges att genom kollektivavtalsreglering har parterna möjlighet att enas om förtydliganden och preciseringar i förhållande till lagens regler så att regleringen bättre passar den egna verksamheten. Det anges exempelvis kunna gälla vilka personer som inom ett visst kollektivavtalsområde ska kunna rapportera via rapporteringskanalerna eller vilken information om rapporteringsförfarandena som ska finnas tillgänglig. Vidare anges att verksamheter bör ges frihet att själva bestämma den närmare utformningen av de interna rapporteringskanalerna och förfarandena i den utsträckning det är möjligt enligt direktivet. Detta anges ge verksamheterna möjlighet att anpassa rapporteringskanalerna och förfarandena efter verksamhetens specifika förutsättningar. Vidare anges att förslagsställaren i möjligaste mån har strävat efter ett minimigenomförande för att inte försvåra för företag att träda in på marknaden och för att minska påverkan på konkurrensförhållandena. Skydd för rapporterande personer anges vara nödvändigt för att stärka kontrollen av efterlevnaden av regelverket för offentlig upphandling. Överträdelse av upphandlingsregler skapar snedvridningar av konkurrensen och skapar ojämlika konkurrensvillkor för alla företag i unionen. Att främja rapportering om överträdelse av bl.a. upphandlingsregler anges därmed att ha en positiv effekt för konkurrensförhållandena. Det anges att förslaget kommer att skydda legitima konkurrensförutsättningar, göra det svårare att konkurrera genom att dölja missförhållanden och därmed skapa en jämnare spelplan i EU.

Vidare anges att genomförande av direktivet kommer att medföra en liknande reglering inom hela EU. Direktivet medger emellertid ett visst handlingsutrymme vilket anges innebära att vissa skillnader kan komma att finnas mellan länderna. Det anges att förslagsställaren har tagit kontakter med andra medlemsstater avseende hur dessa avser genomföra direktivet. Det anges att utifrån dessa kontakter har förslagsställaren fått uppfattningen att de flesta av EU:s medlemsstater resonerar på liknande sätt vad gäller det horisontella genomförandet, för att undvika svåra gränsdragningar. Det förhållandet att Sverige har valt att utsträcka direktivets materiella tillämpningsområde borde därför enligt förslagsställarens bedömning inte leda till en nackdel i konkurrens hänseende jämfört med andra länder inom EU. Därutöver anges att ett vertikalt överskjutande införlivande, dvs. att införa en högre skyddsnivå än den som följer av direktivet, kunna leda till ökade kostnader som hade kunnat göra det svårare för svenska företag att konkurrera med utländska företag. Det anges emellertid att förslagsställaren har gjort bedömningen att den svenska skyddsnivån inte bör vara högre än den skyddsnivå som framgår av direktivets miniminormer. Begreppet rättslig enhet kan komma att tolkas olika av medlemsstaterna, bl.a. för att staterna har olika associationsrättsliga och förvaltningsrättsliga

strukturer och traditioner. Även om förslagsställaren, med särskilt beaktande av skäl 55 till direktivet, tolkar direktivet som att en rättslig enhet inte motsvarar en koncern i direktivets mening, utan att varje bolag som ingår i koncernen utgör en egen rättslig enhet, kan det inte uteslutas att andra medlemsstater gör en annan tolkning. Det förhållandet att medlemsstaterna kan tolka begreppet på olika sätt anges innebära att den administrativa bördan för koncerner kan variera mellan medlemsstaterna. Det kan därför finnas anledning att bevaka hur de olika medlemsstaterna kommer att tolka begreppet och även om det i framtiden kommer något klargörande i tolkningsfrågan från EU-domstolen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av beskrivningen vissa överväganden som förslagsställaren har gjort vid utformningen av förslaget i syfte att minska risken för en negativ påverkan på konkurrensförhållandena för företag. Vidare finns det en beskrivning av möjlig påverkan på konkurrensförhållandena som förslagsställaren bedömer kan bli aktuell, såväl positiv (minskad snedvridning av konkurrens) som negativ (varierande administrativ börda). Allt detta är relevant information. Regelrådet noterar emellertid ytterligare en aspekt som inte har blivit belyst. Eftersom i princip alla branscher som innehåller medelstora eller stora företag kan beröras av förslaget borde förslaget, såvitt Regelrådet kan förstå, även kunna beröra företag som i hög grad är föremål för internationell konkurrens, inklusive företag vars främsta konkurrenter helt eller delvis har sin hemvist i länder utanför den europeiska inre marknaden och därmed inte nödvändigtvis behöver uppfylla samma regelkrav. Såvitt Regelrådet kan bedöma borde exportinriktade företag i rätt hög grad kunna vara antingen medelstora eller stora. Av detta skäl är det en brist av viss betydelse att frågan om internationell konkurrens utöver den på den europeiska inre marknaden inte har blivit belyst överhuvudtaget. Sammantaget finner Regelrådet att även om den befintliga beskrivningen innehåller viss värdefull information är den inte tillräcklig, eftersom den internationella konkurrenspåverkan inte har beskrivits tydligare, vilket i detta fall hade varit motiverat.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges i konsekvensutredningen att förslagen inte bedöms leda till någon ytterligare påverkan på berörda företag utöver de som refereras.

Regelrådet finner inte heller något som uppenbart talar för att det blir en påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att kravet på att inrätta interna rapporteringskanaler och förfaranden enligt direktivet gäller för rättsliga enheter i den privata sektorn med 50 eller fler arbetstagare. Efter en lämplig riskbedömning får dock medlemsstaterna kräva att även rättsliga enheter i den privata sektorn med färre än 50 arbetstagare inrättar sådana kanaler och förfaranden. Förslaget innebär att arbetsgivare inom den privata sektorn med färre än 50 arbetstagare inte ska omfattas av skyldigheten att tillhandahålla interna rapporteringskanaler och förfaranden. Det anges att förslagsställaren i stället förordar att de mindre företagen ska behålla möjligheten att själva avgöra om det finns ett behov av att införa interna rutiner för rapportering. Förslagsställarens bedömning anges därför vara att den föreslagna lagen kommer att ha en mycket liten påverkan på dessa företag vad gäller själva kostnaden för att ha visselblåsarfunktionen. Även rapporterade personer som arbetar på små företag anges emellertid omfattas av ett starkare skydd genom utredningens förslag, vilket kan tänkas få viss påverkan. Slutligen anges att det enligt SCB:s företagsregister fanns ca 1,2 miljoner företag med

färre än 50 anställda i november 2019.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslagsställaren har tagit hänsyn till små företag vid reglernas utformning genom att inte välja att utnyttja möjligheten att låta även de små företagen omfattas av kraven, något som inte krävs men är tillåtet enligt direktivet. Det finns också information om att de små företagen ändå kan påverkas av förslaget i viss mån och hur. Beskrivningen är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i nästan alla avseenden håller tillräcklig kvalitet. Därvid beaktar Regelrådet att det är tydligt redovisat såväl vilka utmaningar som finns vid bedömningen av förslagens konsekvenser, som vilka antaganden som görs och vilket resultat analysen ger givet antagandena. De brister som finns i beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för företag är inte av sådan vikt att de blir styrande för helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 30 september 2020.

I beslutet deltog: Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande Hanna Björknäs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande