

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 23 april 2018 till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, ett meddelande om ärendet samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 20 juni 2018

Justitieminister Antti Häkkänen

Lagstiftningsråd Tia Möller

20.6.2018

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM SKYDD
FÖR PERSONER SOM RAPPORTERAR OM ÖVERTRÄDELSER AV UNIONSRÄTTEN****1 Allmänt**

Europeiska kommissionen lade den 23 april 2018 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (COM(2018) 218 final). Syftet med förslaget är att effektivisera genomförandet av unionsrätten genom att skapa enhetliga minimikrav på EU-nivå när det gäller skydd för visselblåsare. Genom direktivet vill man säkerställa att personer som i sin arbetsrelaterade verksamhet får information om eller en misstanke om verksamhet som skadar allmänintresset inom specificerade områden av unionsrätten kan rapportera om detta på ett tryggt sätt. På så sätt kan hot mot och allvarliga skador för allmänintresset förebyggas.

Direktivet kompletteras av ett meddelande som kommissionen presenterade samma dag (COM(2018) 214 final). I meddelandet redogör kommissionen för andra åtgärder som den genomfört för att stöda ett effektivt skydd för visselblåsare. Kommissionen uppmanar dessutom medlemsstaterna att utöver lagstiftning även vidta andra åtgärder för att bl.a. öka medvetenheten om skyddet för visselblåsare, utarbeta relaterade anvisningar för arbetsplatserna, stöda företagen, i synnerhet små och medelstora företag (ekonomiskt, tekniskt eller rent praktiskt) och erbjuda utbildning om detta.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll**2.1 Tillämpningsområde**

Syftet med direktivet är att åstadkomma ett samlat grepp för att förbättra skyddet för visselblåsare, och tillämpningsområdet omfattar således flera EU-politikområden. Direktivets tillämpningsområde har enligt förslaget begränsats till sådana områden där överträdelser av unionsrätten kan skada allmänintresset allvarligt, där det finns ett konstaterat behov av att effektivisera genomförandet av unionsrätten och där visselblåsare i och med sina kontakter i arbetet är i en ställning där de med särskilt stor sannolikhet kan komma att bevittna överträdelser.

På dessa grunder omfattar direktivets materiella tillämpningsområde i enlighet med redan antagna EU-rättsakter följande områden: 1) offentlig upphandling 2) finansiella tjänster, förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism 3) produktsäkerhet 4) transportsäkerhet 5) miljöskydd 6) kärnsäkerhet 7) livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande 8) folkhälsa 9) konsumentskydd 10) skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks- och informationssystem 11) konkurrensrätt 12) EU:s ekonomiska intressen 13) bologskattning. Bilaga 1 till förslaget innehåller en förteckning över de EU-rättsakter inom vars område direktivet tillämpas. Direktivets materiella tillämpningsområde påverkas av hur begreppen överträdelse av unionsrätten, olaglig verksamhet och lagmissbruk definieras i förslaget. Direktivet ska således tillämpas på handlingar och underlåtenheter som strider mot unionsrätten samt sådana handlingar och underlåtenheter som formellt sett inte förefaller vara olagliga men som motverkar målet eller syftet med de tillämpliga reglerna. (Artikel 1.1, bilaga 1, artikel 3.1–3.3)

Den personkrets som omfattas av direktivförslaget är omfattande. Kommissionen har motiverat detta med att det på så sätt blir möjligt att säkerställa ett effektivt genomförande av unions-

rätten. Det föreslås att direktivets tillämpningsområde ska begränsas till information om ett missförhållande som erhållits i arbetsrelaterade sammanhang, men detta begrepp ges en vid tolkning i direktivet. Direktivets tillämpningsområde omfattar dem som genom sitt arbete i den offentliga eller den privata sektorn, oberoende av arbetsuppgifternas art, i ett arbetsrelaterat sammanhang kan förvärva information om överträdelse och utsättas för repressalier om de rapporterar denna information. Direktivet omfattar nuvarande och tidigare anställda samt arbetssökande, egenföretagare, aktieägare och personer som tillhör ett företags ledningsorgan, inbegripet icke-verkställande styrelseledamöter, volontärer och oavlönade praktikanter samt varje person som arbetar under överinseende och ledning av entreprenörer, underentreprenörer och leverantörer. En rapporterende person enligt direktivet kan vara en fysisk eller juridisk person. (Artikel 2 samt artiklarna 3.5, 3.9 och 3.10)

Det föreslagna direktivet påverkar inte tillämpningen av sådana bestämmelser om rapportering som redan antagits inom EU och som finns i den sektoriella lagstiftningen. Direktivet kompletterar den sektoriella lagstiftningen till den del den inte innehåller bestämmelser om skydd för visselblåsare. En förteckning över dessa EU-rättsakter finns i bilaga 1 till förslaget. (Artikel 1.2)

Syftet med direktivet är att uppnå ett horisontellt skydd för visselblåsare inom unionsrätten, och kommissionen strävar efter att säkerställa att direktivets tillämpningsområde hålls aktuellt. Därför kommer kommissionen i samband med framtida förslag till rättsakter att bedöma behovet av att utvidga skyddet för visselblåsare så att det omfattar nya områden eller EU-rättsakter och så att genomförandet av unionsrätten främjas. (Artikel 21)

2.2 Definitioner

Förslaget innehåller definitioner av bl.a. begreppen överträdelse av unionsrätten, olaglig verksamhet och lagmissbruk, rapport, rapporterende person, berörd person, arbetsrelaterat sammanhang samt repressalier och behörig myndighet. Enligt förslaget grundar sig definitionerna på Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare. (Artikel 3)

2.3 Rapporteringsförfaranden

Enligt direktivförslaget ska rapporteringskanaler och rapporteringsförfaranden inrättas för potentiella visselblåsare. Det ska finnas dels interna kanaler och förfaranden för rapportering för offentliga och privata rättsliga enheter (interna rapporteringskanaler), dels externa kanaler som administreras av behöriga myndigheter (externa rapporteringskanaler). I direktivet föreskrivs också om skyldigheten att vidta vidare åtgärder till följd av rapporter.

Intern rapportering

Enligt förslaget ska interna rapporteringskanaler inrättas för både den privata och den offentliga sektorn. Inom den privata sektorn gäller kravet företag som har 50 eller fler anställda eller en årlig omsättning eller årlig balansräkning på 10 miljoner euro eller mer samt, oberoende av företagets storlek eller omsättning, alla företag som är verksamma inom området finansiella tjänster eller som är sårbara för penningtvätt och finansiering av terrorism, såsom regleras av de unionsakter som räknas upp i bilagan till det aktuella förslaget. I fråga om dessa företag handlar det om en risk som hänför sig till deras verksamhet och som kan medföra skada för allmänintresset.

Små företag och mikroföretag är enligt förslaget inte skyldiga att inrätta rapporteringskanaler. Medlemsstaterna får emellertid utifrån en riskbedömning i vissa situationer kräva att också små företag ska inrätta interna rapporteringskanaler. I situationer där företag enligt direktivet

inte är skyldiga att inrätta interna rapporteringskanaler ska det vara möjligt att rapportera direkt genom en extern rapporteringskanal till en behörig myndighet.

Inom den offentliga sektorn gäller skyldigheten att inrätta interna kanaler och förfaranden för rapportering statliga förvaltningar, regionala förvaltningar och avdelningar, kommuner med fler än 10 000 invånare och andra enheter som regleras av offentlig rätt. (Artikel 4)

I direktivet fastställs vissa minimikrav på förfaranden för intern rapportering och uppföljning av rapporter. I de interna rapporteringsförfarandena ska det säkerställas att den rapporterande personens identitet behandlas konfidentiellt. Den person eller avdelning som är behörig att ta emot interna rapporter ska i behövlig mån följa upp rapporterna omsorgsfullt och lämna återkoppling till den rapporterande personen inom en rimlig tidsfrist som inte överstiger tre månader. Rättsliga enheter, som tillämpar interna rapporteringsförfaranden, ska ge lättillgänglig information om dessa förfaranden samt lättförståelig och tydlig information om hur externa rapporteringskanaler kan utnyttjas. I direktivet föreskrivs också om de sätt på vilka rapporter ska kunna lämnas (i elektronisk form, i pappersform eller per telefon samt genom fysiska möten).

En intern rapporteringskanal kan också förvärvas av en tredje part och tillhandahållas som en extern köpt tjänst. (Artikel 5)

Extern rapportering

Enligt förslaget ska medlemsstaterna inrätta externa rapporteringskanaler och följa upp rapporterna. För detta ska medlemsstaterna utse behöriga myndigheter och inrätta oberoende och självständiga externa rapporteringskanaler, som är både säkra och säkerställer konfidentialitet. De behöriga myndigheterna ska följa upp rapporterna genom att vidta nödvändiga åtgärder. Dessa innebär att se till att rapporten sänds vidare till en behörig myndighet om den har mottagits av en myndighet som inte är behörig att vidta åtgärder mot överträdelsen. På motsvarande sätt ska informationen vid behov förmedlas vidare på det sätt som förutsatts i unionslagstiftningen eller den nationella lagstiftningen. På EU-nivå kan detta innebära att informationen förmedlas vidare t.ex. till Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) eller Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO). Den behöriga myndigheten ska inom en rimlig tidsfrist lämna återkoppling till den rapporterande personen om hur rapporten har följts upp. Tidsfristen får vara högst tre månader eller, i motiverade fall, sex månader. Den behöriga myndigheten ska också underrätta den rapporterande personen om det slutliga resultatet av utredningarna.

I direktivet fastställs minimikrav i fråga om de förfaranden som ska iaktas när det gäller rapporteringskanaler, rapporter och uppföljning, inklusive dokumentation av mottagna rapporter. Målet med bestämmelserna är att åstadkomma konfidentiella rapporteringskanaler och att säkerställa dels att det finns tillräckligt med utbildad personal som handlägger rapporterna, dels att den behöriga myndigheten på sin webbplats lägger ut lättförståelig och tydlig information om rapporteringsförfarandet, uppföljningen, skyddet för visselblåsare och de rättsmedel som finns tillgängliga.

I de rapporteringsförfaranden som avses i direktivet ska det säkerställas att identiteten för den rapporterande personen, de berörda personerna och de tredje personer som omnämns i rapporten skyddas i alla skeden av förfarandet. Direktivet begränsar emellertid inte skyldigheten att röja information när detta krävs i unionslagstiftning eller nationell lagstiftning, bl.a. i samband med rättsliga förfaranden. Enligt förslaget ska den behöriga myndigheten offentliggöra lättåtkomlig information om dessa undantagsfall. (Artiklarna 6-12)

2.4 Skydd av rapporterande och berörda personer

Direktivet innehåller bestämmelser om skydd för både rapporterande personer och dem som berörs av rapporterna samt om villkoren för detta skydd.

Ett villkor för att en rapporterande person ska omfattas av skydd är att han eller hon haft rimliga skäl att tro att den information som rapporterades var riktig vid tiden för rapporteringen och att informationen omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv. Ett annat villkor är att rapporteringskanalerna i regel används i tre steg. Informationen ska rapporteras först till arbetsgivaren via den interna rapporteringskanalen och därefter till den behöriga myndigheten via den externa rapporteringskanalen. Det tredje steget är att informationen offentliggörs. Syftet med att tillämpa ett rapporteringsförfarande i flera steg är att göra det möjligt att i ett tidigt skede ingripa i hot mot eller skador för allmänintresset. Om lämpliga åtgärder inte har vidtagits för att avhjälpa ett missförhållande inom rimlig tid kan man övergå till följande steg i rapporteringssystemet. Även personer som rapporterar till unionens relevanta organ eller byråer har rätt till skydd enligt direktivet på samma villkor som rapporterande som använder en extern rapporteringskanal. I alla situationer är det dock inte möjligt eller lämpligt att tillämpa förfarandet i tre steg, och därför föreskrivs det i direktivet om ett undantag från detta förfarande.

Rapporterande personer ska skyddas från alla former av repressalier, såväl direkta som indirekta, som de kan utsättas för när de rapporterar om överträdelser. Förslaget innehåller en icke-uttömmande förteckning över repressalier. Som exempel kan nämnas avstängning, permittering, uppsägning, degradering, nekad befordran, byte av arbetsuppgifter, lönesänkning, negativ resultatbedömning, skada för personens anseende, svartlistning och förtida uppsägning av avtal om varor eller tjänster. Förbudet mot repressalier omfattar således även repressalieåtgärder som vidtas inte bara gentemot den rapporterande personen själv utan också t.ex. gentemot den rättsliga enhet som han eller hon företräder eller gentemot den rapporterandes anhöriga, som också har en arbetsrelaterad anknytning till dennes arbetsgivare.

I direktivet fastställs vilka minimiåtgärder medlemsstaterna ska vidta för att skydda visselblåsare, bl.a. omfattande och kostnadsfri information och rådgivning om vilka förfaranden och rättsmedel som finns tillgängliga samt bistånd från behöriga myndigheter. Visselblåsare skyddas också på så sätt att det inte är möjligt att med stöd av avtal frångå de rättigheter och skyldigheter som följer av direktivet. Därmed kan t.ex. de rättigheter som fastställs i direktivet inte förvägras genom återopande av lojalitetsklausuler i arbetsavtal. Skyddet av visselblåsare ska enligt förslaget stärkas i rättsliga förfaranden som gäller repressalier på så sätt att omvänd bevisbörda ska tillämpas. Det innebär att det gäller för den person som vidtar repressalieåtgärder att bevisa att det inte är fråga om en repressalie mot visselblåsningen. Visselblåsare enligt direktivet ska ha tillgång till rättsmedel mot repressalier, inbegripet interimistiska åtgärder i avvaktan på att de rättsliga förfarandena slutförs. En interimistisk åtgärd kan enligt förslaget vara t.ex. att eliminera trakasserier på arbetsplatsen eller förhindra en uppsägning.

Direktivförslaget innefattar också skydd och rättigheter för den person som berörs av rapporterna. Medlemsstaterna ska säkerställa att berörda personer har rätt till effektiva rättsmedel, en rättvis rättegång, oskuldspresumtion och försvar i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. De behöriga myndigheterna ska säkerställa att också den berörda personens identitet skyddas under en utredning.

Medlemsstaterna ska föreskriva om effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner som skyddar både de rapporterande personerna och de personer som berörs av rapporterna. När det gäller skyddet för rapporterande personer är det fråga om situationer där någon hindrar eller försöker hindra rapportering, utsätter rapporterande personer för repressalier, väcker talan av okynneskaraktär mot rapporterande personer eller bryter mot skyldigheten att behandla rapporterande personers identitet konfidentiellt. I fråga om berörda personer handlar det om situ-

ationer där illvilliga eller ogrundade rapporter har lämnats om dessa. I sådana situationer ska den berörda personen ha rätt till ersättning för de skador som den illvilliga eller ogrundade rapporten har orsakat. (Artiklarna 13-17)

2.5 Konfidentialitet och skydd av personuppgifter

Visselblåsning enligt direktivförslaget bygger på konfidentialitet för de rapporterade och de berörda personernas identitet. Detta framgår av flera olika punkter i förslaget som gäller kanalerna och förfarandena för rapportering (artiklarna 5–6, 9–10, 16, 18). Dessutom innehåller förslaget en allmän bestämmelse om behandling av personuppgifter, enligt vilken personuppgiftsbehandling som utförs med stöd av direktivet ska ske i enlighet med relevanta EUrättsakter (EU:s allmänna dataskyddsförordning (EU) 2016/679, det nya dataskyddsdirektivet (EU) 2016/680 och dataskyddsförordningen för EU:s institutioner (EG) Nr 45/2001). Detta innebär att all behandling av personuppgifter inom direktivets tillämpningsområde, inbegripet utbyte eller överföring av sådana uppgifter, ska iakttas den ovannämnda EU-regleringen om skydd av personuppgifter.

2.6 Övriga bestämmelser

Direktivet utgör minimireglning, vilket innebär att medlemsstaterna kan införa och behålla bestämmelser som är förmånligare för den rapporterade personen än direktivet. Sådana nationella bestämmelser får dock inte begränsa det skydd som direktivet garanterar berörda personer. (Artikel 19)

Enligt förslaget ska medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och förordningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 15 maj 2021. Kommissionen ska två år senare lägga fram en rapport om genomförandet och tillämpning av direktivet för Europaparlamentet och rådet. Sex år senare ska kommissionen lägga fram en rapport om konsekvenserna av den nationella genomförandelagstiftningen. I detta sammanhang bedömer kommissionen om det är nödvändigt att utvidga direktivets tillämpningsområde.

Medlemsstaterna ska årligen för kommissionen lägga fram statistik över det antal rapporter som mottagits av de behöriga myndigheterna, det antal undersökningar och förfaranden som inletts till följd av rapporterna och resultatet av dessa förfaranden samt uppskattad ekonomisk skada. Rapporteringsskyldigheten enligt förslaget gäller emellertid endast om denna statistik finns tillgänglig på central nivå. (Artiklarna 20–21)

3 Rättslig grund för förslaget och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget grundar sig på artiklarna 16, 33, 43, 50, 53.1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 och 325.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) samt på artikel 31 i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen. Dessa bestämmelser fastställer den rättsliga grunden för de EU-politikområden som hör till det föreslagna direktivets tillämpningsområde.

Direktivet antas i enlighet med de ovannämnda bestämmelserna om rättslig grund i normal lagstiftningsordning.

Beträffande subsidiaritetsprincipen anser kommissionen att målen för detta direktiv, nämligen att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten på vissa politikområden och med avseende på vissa rättsakter, där överträdelser av unionsrätten kan orsaka allvarlig skada för allmänintresset, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan kan uppnås

bättre på unionsnivå. Enligt kommissionens motivering är det möjligt att genom reglering på unionsnivå åstadkomma enhetlighet och anpassa unionsreglerna om skydd för visselblåsare. Angående skyddet av unionens ekonomiska intressen föreskrivs i artikel 310.6 och artikel 325.1 och 325.4 i EUF-fördraget att unionslagstiftning behövs för att ge dessa effektivt och likvärdigt skydd mot olaglig verksamhet.

Kommissionen motiverar förslaget förenlighet med proportionalitetsprincipen på tre sätt. För det första konstateras att det föreslagna direktivet är inriktat på områden med en tydlig EU-dimension där effekten av kontrollen av efterlevnaden blir störst. Förslaget har begränsats till områden där det finns ett 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 utgör direktivförslaget minimireglering. Medlemsstaterna får införa eller behålla bestämmelser som är förmånligare för visselblåsares rättigheter. För det tredje poängteras kostnads-nyttoförhållandet. Enligt kommissionen medför genomförandet av direktivet inte några stora kostnader för privata och offentliga aktörer, medan nyttan förefaller vara betydande. Till denna del fäster kommissionen också vikt vid att små företag och mikroföretag som generell regel är undantagna från skyldigheten att inrätta rapporteringskanaler.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning

I anslutning till förslaget har kommissionen gjort en konsekvensbedömning (SWD(2018) 116 final) och en sammanfattning av denna (SWD(2018) 117 final).

Enligt kommissionen bygger direktivförslaget på rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna om rätten till yttrandefrihet och på Europarådets rekommendationer om skydd för visselblåsare från år 2014. Andra källor som utnyttjats i förslaget är ytterligare internationella normer, bästa praxis och EU:s grundläggande rättigheter och regler. Direktivförslagets förenlighet med Europarådets rekommendationer har förts fram i bilaga 12 till konsekvensbedömningen.

Kommissionen har i samband med beredningen av förslaget genomfört ett omfattande samråd i form av ett offentligt samråd, tre riktade samråd med berörda parter, två workshoppar med experter från medlemsstaterna och en workshop med akademiska experter och opinionsbildare. Kommissionen har också beställt en extern utredning för att bedöma kvantitativa och kvalitativa effekter och fördelar i samband med genomförandet av skydd för visselblåsare på olika områden som omfattas av unionsrätt och nationell rätt.

Effektivare genomförande av unionsrätten

Enligt kommissionen skadar bristen på ett effektivt skydd för visselblåsare också efterlevnaden av EU-rätten. Rapporteringen, utredningen och lagföringen av överträdelser av unionsrätten är alltjämt förknippad med utmaningar. Inom vissa områden är det svårt att rapportera om överträdelser som kan skada allmänintresset, eftersom det är svårt att få fram nödvändiga bevis. I sådana situationer kan bevis som fås genom insiderrapportering vara av avgörande betydelse. Dessutom har EU-lagstiftaren under de senaste åren konstaterat att EU-rätten kan genomföras effektivt endast om visselblåsare skyddas, och lagstiftning om detta har antagits inom vissa politikområden på EU-nivå. Bestämmelserna om skydd för visselblåsare är dock tills vidare begränsade och sektorspecifika. De omfattar inte alla centrala områden, där potentiella visselblåsare på grund av bristfälligt skydd inte vågar rapportera om överträdelser av unionsrätten som kan medföra allvarlig skada för allmänintresset.

Tio EU-länder har omfattande, gällande lagstiftning som skyddar visselblåsare. I de övriga medlemsstaterna är regleringen fragmenterad och gäller endast vissa sektorer. Potentiella visselblåsare vågar inte rapportera alla överträdelser eftersom såväl EU som medlemsstaterna saknar tillräckliga och enhetliga bestämmelser om skydd för visselblåsare. Detta försvagar genomförandet av unionsrätten.

Direktivet anses förbättra rättssäkerheten och effektivisera genomförandet av unionsrätten inom de områden som hör till direktivets materiella tillämpningsområde. Vidare främjar direktivet öppenhet, god förvaltningssed och ansvarighet, som är grundläggande värderingar för EU.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska fördelarna med förslaget uppstår i och med att överträdelser rapporteras och utreds, men också förebyggs. Direktivet gör det möjligt att effektivare avslöja och förhindra bedrägerier och korruption som påverkar EU-budgeten. Till denna del beräknas risken för förlorade intäkter uppgå till mellan 179 miljarder euro och 256 miljarder euro. Inom offentlig upphandling uppskattas skyddet för visselblåsare leda till vinster på 5,8–9,6 miljarder euro varje år för EU som helhet. Vidare uppskattas medlemsstaterna och EU förlora skatteintäkter från överföring av vinster upp till 50–70 miljarder euro per år.

Kostnaderna för genomförandet av direktivet för den offentliga sektorn på EU-nivå förväntas uppgå till 204,9 miljoner euro i form av en engångskostnad och 319,9 miljoner euro i årliga driftskostnader. För den privata sektorn (medelstora och stora företag) förväntas genomförandekostnaderna på EU-nivå uppgå till 542,9 miljoner euro som en engångskostnad och 1 016,7 miljoner euro i årliga driftskostnader. Genomförandekostnaderna per medelstort företag förväntas uppgå till cirka 1 374 euro i form av engångsbelopp och driftskostnaderna till 1 054,60 euro per år. Siffrorna täcker en årlig utbildning av personalen, vilket enligt konsekvensbedömningen inte är nödvändigt.

Därutöver beräknas iakttagandet av de rättsliga kraven enligt konsekvensbedömningen medföra en kostnad på 34 miljoner euro på EU-nivå. Konsekvenserna varierar från en medlemsstat till en annan, eftersom en del medlemsstater redan har en lagstiftning om skydd för visselblåsare som helt eller till stor del motsvarar direktivet. För dessa medlemsstater blir genomförandekostnaderna mindre jämfört med de medlemsstater som tills vidare saknar sådan lagstiftning.

Enligt kommissionen har förslaget inga konsekvenser för EU:s budget.

Sociala konsekvenser

Förslaget bedöms ha positiva konsekvenser för privatpersoner och företag. Enligt konsekvensbedömningen får 40 procent av arbetstagarna i EU i och med direktivet ett skydd mot repressalier, som de tills vidare helt saknar, och 20 procent av arbetstagarna får ett bättre skydd än vad de har i dag. Skyddet för visselblåsare uppskattas bidra till bättre arbetsförhållanden och bättre arbetshälsa på arbetsplatserna. Förslaget bedöms också stärka integriteten och öppenheten inom den privata och den offentliga sektorn, vilket främjar en rättvis konkurrens och lika konkurrensvillkor på den inre marknaden.

Övriga konsekvenser

Enligt konsekvensbedömningen kan visselblåsare bidra till att förhindra oegentligheter, försummelser och skadliga handlingar som kan ha allvarliga konsekvenser bl.a. för miljöskyddet,

kärnsäkerheten, produktsäkerheten, livsmedels- och fodersäkerheten, transportsäkerheten, konsumentskyddet, folkhälsan, djurs hälsa och välbefinnande samt skyddet av privatlivet och personuppgifter samt säkerheten i nätverks- och informationssystem.

4.2 Förslagets förhållande till de skyldigheter som följer av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och till grundlagen

När skyddet av visselblåsare stärks främjas även tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna. Kommissionen anser i sin konsekvensbedömning att förslaget i stor utsträckning stärker de grundläggande rättigheterna, eftersom det bidrar till ett effektivare genomförande av unionsrätten. Genom direktivet stärks i synnerhet rätten till yttrandefrihet och informationsfrihet (artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, s.k. rättighetsstadgan), skydd mot uppsägning utan saklig grund (artikel 30 i rättighetsstadgan), rättvisa arbetsförhållanden (artikel 31 i rättighetsstadgan) samt respekt för privatlivet och familjelivet och skydd av personuppgifter (artiklarna 7 och 8 i rättighetsstadgan) för både den rapportrande personen och den berörda personen. I direktivförslaget säkerställs även den berörda personens rätt till näringsfrihet (artikel 16 i rättighetsstadgan), rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, presumtion för oskuld och rätt till försvar (artiklarna 47 och 48 i rättighetsstadgan). Förslaget har också positiva konsekvenser för rätten till hälsoskydd, miljöskydd och konsumentskydd (artiklarna 35, 37 och 38 i rättighetsstadgan) samt rätten till god förvaltning (artikel 41 i rättighetsstadgan).

Kommissionens förslag bygger på rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna om rätten till yttrandefrihet, som fastställs i artikel 10 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, och förslaget har beretts med hänsyn till Europarådets ministerkommittés rekommendation från 2014 om skydd för visselblåsare (CM/Rec(2014)7).

Finlands grundlags (731/1999, nedan GL) 2 kap. innehåller bestämmelser om individens grundläggande fri- och rättigheter (6–23 §). I 22 § i grundlagen konstateras att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. GL 12 § garanterar var och en yttrandefrihet. Yttrandefriheten innefattar rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om utövande av yttrandefriheten utfärdas genom lag. I GL 10 § tryggas skyddet för privatlivet och i 18 § rätten till arbete och näringsfrihet. Enligt GL 20 § ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö.

4.3 Konsekvenser för Finland

Finland saknar en allmän lagstiftning om skydd för visselblåsare. Den sektoriella lagstiftningen innehåller vissa bestämmelser om skydd för rapporterande personer, såsom kreditinstitutslagen (610/2014), värdepappersmarknadslagen (746/2012), lagen om placeringsfonder (48/1999), försäkringsbolagslagen (521/2008), lagen om försäkringsförmedling (570/2005), lagen om Finansinspektionen (878/2008) och den förordning som finansministeriet med stöd av denna har utfärdat om mottagande av rapporter om överträdelser av de bestämmelser som gäller finansmarknaden och om förfarandena för uppföljning av rapporterna vid Finansinspektionen (1447/2016) samt lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017). I riksdagen behandlas dessutom för närvarande dels regeringens proposition med förslag till lag om företagshemligheter (RP 49/2018 rd), där det föreskrivs om hur överträdelser kan rapporteras trots skyddet för företagshemligheter, dels regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i brottmål (RP 31/2018 rd), som innehåller bestämmelser om förfarandet vid rapportering av överträdelser och skyddet av de rapporterande. Polisen, frivilligorganisationerna och medierna använder numera vissa metoder för att skydda den rapporterandes identitet.

Skyddet för visselblåsare i korruptionssituationer har tidigare bedömts på nationell nivå i en arbetsgrupp vid justitieministeriet (justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 25/2016). I betänkandet i fråga konstaterades att den nationella lagstiftningen om skyddet för visselblåsare i Finland i viss mån är fragmenterad och svår att gestalta. Syftet med direktivförslaget är att det ska täcka skyddet för visselblåsare i betydligt större utsträckning än bara i korruptionssituationer.

Till den del det är fråga om visselblåsning som bygger på EU-rättsakter ska enligt direktivförslaget bestämmelserna i sektorspecifika rättsakter tillämpas även efter att direktivet har antagits. Bestämmelserna i direktivet ska tillämpas på sådana frågor som det inte föreskrivs om i sektorspecifika rättsakter. Direktivet kompletterar således den sektorspecifika lagstiftningen. I den fortsatta beredningen gäller det dock fortfarande att klarlägga direktivets förhållande till den gällande lagstiftningen och till de nationella myndigheternas befogenheter.

På nationell nivå ska det i samband med genomförandet begrundas vilken myndighet eller vilka myndigheter som ska vara behöriga att ta emot rapporter som gjorts med hjälp av externa rapporteringskanaler och hur överföringen av uppgifter i rapporter om överträdelser som gjorts i enlighet med direktivet ska genomföras i en sådan situation där den första mottagaren inte är behörig. I Finland finns det för närvarande flera myndigheter som kan ta emot rapporter om missförhållanden. Bedömningen om det nationella genomförandet preciseras under förhandlingarna om direktivförslaget.

En målsättning med direktivförslaget är att förbättra den information, rådgivning och hjälp som erbjuds visselblåsare. Direktivet kan anses ha en positiv effekt i och med att det bidrar till att mer övergripande rådgivning i framtiden kan erbjudas om vilka aktörer som tar emot rapporter, rapporteringsförfarandena, skyddet för de rapporterande personerna och deras rättigheter.

Finland har ratificerat flera internationella överenskommelser som innehåller skyldigheter till eller rekommendationer om att stärka skyddet för rapporterande personer. Bland dessa kan nämnas OECD:s konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser, Europarådets civilrättsliga konvention om korruption, FN:s konvention mot korruption och Europarådets rekommendation från 2014 om skydd för visselblåsare. Europarådets organ mot korruption, GRECO, och OECD har i sina landsbe-

dömningar uppmanat Finland att underlätta rapporteringen och stärka skyddet för rapporterade personer.

Den arbetsgrupp vid justitieministeriet som utvärderat skyddet för personer som rapporterar om misstänkt korruption har konstaterat att det finns ett klart behov av en rapporteringskanal i Finland och rekommenderat att en särskild extern rapporteringskanal inrättas. Arbetsgruppens utredning, inklusive en utredning av kostnaderna för inrättandet av en rapporteringskanal har antecknats i statsrådets åtgärdsprogram för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet (2016-2020).

5 Ålands behörighet

Direktivets tillämpningsområde omfattar flera olika politikområden i EU. Detta framgår också av att förslaget bygger på flera EU-fördrags bestämmelser om rättslig grund. I 18 och 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) föreskrivs om hur lagstiftningsbehörigheten fördelas mellan riket och landskapet Åland. Direktivförslagets materiella tillämpningsområde omfattar frågor som enligt självstyrelselagen för Åland faller inom Ålands behörighet, bl.a. inom områdena miljöskydd, livsmedels- och fodersäkerhet samt djurs hälsa och välbefinnande. Behörighetsfördelningen bedöms närmare i den fortsatta beredningen, och ett utlåtande om detta kommer att begäras av Åland.

6 Behandling av förslaget i Finland och i Europeiska unionen

Utkastet till U-skrivelse har behandlats vid sektionen för rättsliga frågor (EU-35) den 5 juni 2018, sektionen för arbetsrätt (EU-28) den 11 juni 2018 och genom skriftligt förfarande vid sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser den 1–6 juni 2018. Ärendet bereds vid justitieministeriet i samarbete med finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt statsrådets kansli. I början av hösten 2018 kommer olika nationella aktörer att få uttala sig om direktivförslaget.

Rådets arbetsgrupp för grundläggande rättigheter har inlett behandlingen av direktivförslaget i juni 2018.

Tills vidare är det oklart exakt när behandlingen inleds vid Europaparlamentet. Det ansvariga utskottet är utskottet för rättsliga frågor (JURI). Europaparlamentet har emellertid redan år 2017 uppmanat kommissionen att lägga fram ett omfattande lagstiftningsförslag om skyddet för visselblåsare (Europaparlamentets resolution av den 24 oktober 2017 om legitima åtgärder för att skydda visselblåsare som agerar i allmänhetens intresse när de lämnar ut konfidentiella uppgifter om företag och offentliga organ och Europaparlamentets resolution av den 20 januari 2017 om visselblåsares roll för skyddet av EU:s ekonomiska intressen).

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till målsättningarna med direktivet. Finland har ansett det vara viktigt att genomförandet av unionsrätten effektiviseras och säkerställs och har i tidigare sammanhang konstaterat att detta är en fråga som bör behandlas på bred front över sektorsgränserna. Vidare har Finland poängterat att det finns ett behov av att skydda unionens budget mot korruption och andra bedrägerier. Direktivet skapar bättre förutsättningar att uppnå dessa mål på EU-nivå. Dessutom stärker direktivet individens rättigheter i och med att skyddet för visselblåsare förbättras, och även förvaltningens öppenhet förbättras genom att systemet för rapportering av överträdelser effektiviseras. Det är viktigt att skapa en trygg miljö där potentiella visselblåsare vågar rapportera om lagstridigheter. När det gäller bekämpning av korrupt-

ion har man i Finland redan på nationell nivå kommit fram till att det finns ett behov av att stärka skyddet för visselblåsare med beaktande av de internationella förpliktelser som Finland har förbundit sig till och andra internationella rekommendationer.

Beträffande förslaget rättsliga grund omfattar statsrådet kommissionens åsikt om att EU:s fördrag inte innehåller någon rättslig grund som skulle göra det möjligt att utfärda allmänna bestämmelser om skydd för visselblåsare. De rättsliga grunder för särskilda politikområden som finns i EU-fördragen gör det däremot möjligt att på EU-nivå vidta åtgärder för att effektivisera genomförandet av dessa. Syftet med direktivet är uttryckligen att effektivisera genomförandet av unionsrätten på vissa politikområden genom att fastställa metoder för rapportering av försummelse och överträdelser av unionsrätten. Det bör dessutom noteras att bestämmelser om skydd för visselblåsare redan har antagits inom EU på vissa politikområden, såsom finanssektorn och flygtrafiken, varför det i princip inte borde finnas något hinder för att motsvarande bestämmelser ska kunna antas även på andra politikområden. Den föreslagna rättsliga grunden ska ändå undersökas i detalj i den fortsatta beredningen ur perspektivet för respektive politikområde och bestämmelse om rättslig grund.

Eftersom målet med detta direktiv är att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten på vissa politikområden och med avseende på sådana rättsakter där överträdelser av unionsrätten kan orsaka allvarlig skada för allmänintresset, kan det med tanke på principen om subsidiaritet anses vara motiverat att vidta åtgärder på EU-nivå.

Proportionalitetsprincipen förutsätter att de föreslagna metoder genom vilka lagstiftningens syften ska uppnås är lämpliga och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå sådana syften.

I den fortsatta beredningen gäller det att i närmare detalj bedöma direktivets rättsliga, sociala och ekonomiska konsekvenser. Förslaget ska bedömas särskilt med tanke på de rättigheter och skyldigheter som gäller för parterna i ett anställningsförhållande och med tanke på tillgodoseendet av rättigheterna för andra personer som behöver skyddas.

Statsrådet anser det också vara viktigt att relevanta finansiella och andra ansvar som gäller medlemsstaterna samt tidtabellen för genomförandet av ändringarna fastställs i så god tid som möjligt och tillräckligt detaljerat. I samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna och statens budgeter och tilläggsbudgeter fattas beslut om eventuell nationell finansiering som kan följa av de föreslagna ändringarna.

Strävan har varit att utforma direktivförslaget till en balanserad lagstiftning. För det första beaktas den belastning som förslaget medför för små kommuner och företag, och dessa befrias från skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler. För det andra tar man hänsyn till både visselblåsarnas och de berörda personernas skyddsbehov, inklusive skyddet mot illvilliga och ogrundade rapporter. I den fortsatta beredningen gäller det att ytterligare utreda huruvida denna balans uppnås i förslaget. Resultatet får inte bli en ogrundad och orimlig börda för kommunerna och företagen.

I den fortsatta beredningen kommer direktivförslaget att bedömas ytterligare, och mer detaljerade ståndpunkter kommer att utformas.