

2020-10-16

R E M I S S V A R



Arbetsmarknadsdepartementet
a.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
maria.rasmussen@regeringskansliet.se
fi.registrator@regeringskansliet.se
anna.jegnell@regeringskansliet.se

FI Dnr 20-15976
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Ökad trygghet för visseblåsare (SOU 2020:38) (Dnr A2020/01490/ARM)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) avstyrker att myndighetens ansvarsområde utökas till att täcka all extern visseblåsning rörande till exempel penningtvätt och terroristfinansiering, såsom för spelmarknaden och fastighetsmäkleri. FI bör således inte utses till behörig myndighet utanför sitt ordinarie ansvarsområde. FI ser också att förslagen i den fortsatta beredningen skulle behövas klargöras på några punkter.

Inledande kommentar

Förslagen kommer med nödvändighet att aktualisera förordningsändringar som inte framgår av betänkandet. I det följande pekar FI på olika problem eller frågeställningar som kan uppkomma med utgångspunkt i förordningarnas nuvarande lydelse.

Allmänt om den föreslagna författningstextens utformning

FI noterar att den föreslagna författningstexten innehåller många mer eller mindre vaga rekvisit även i fall som är av avgörande betydelse för den viktiga frågan om en rapporterende person har skydd enligt lagen eller inte.

Som exempel kan nämnas att handlandet eller underlåtenheten ibland måste *kunna anses* utgöra ett missförhållande som det finns ett *allmänintresse* av att det kommer fram. Ett annat exempel är att en rapporterende person måste ha *rimliga skäl att tro* att informationen om missförhållandet är sann. I många fall kommer flera sådana rekvisit att vara aktuella samtidigt, och det kan bli mycket svårt för den rapporterende personen att bedöma om hen har skydd eller inte. Om det inte går att bedöma skyddets omfattning finns det enligt FI:s mening en risk för att den som upplever missförhållanden avstår från att rapportera och att regelverket inte får avsett genomslag.

Avsnitt 5.3

Utredningen föreslår att den föreslagna lagen ska vara subsidiär endast i förhållande till andra föreskrifter som genomför eller kompletterar sektorsspecifika unionsrättsakter. Motsvarande gäller i fråga om den föreslagna förordningen (1 kap. 2 § den förordningen).

En särskild fråga uppkommer om en föreskrift i och för sig genomför en EU-rättsakt, men även gäller utanför rättsaktens tillämpningsområde.

För Finansinspektionens del gäller förordningen (2016:1318) om Finansinspektionens rutiner för mottagande av anmälningar om regelöverträdelser (anmälningsförordningen), som genomför ett genomförandedirektiv på marknadsmissbruksområdet¹. Som framgår av bilaga 4 till betänkandet anses anmälningsförordningen också genomföra eller komplettera ett tiotal andra EU-rättsakter med krav på externa rapporteringskanaler. Samtidigt framgår det av 1 § anmälningsförordningen att förordningen gäller för FI:s hela ansvarsområde. Det är således endast en del av anmälningsförordningens tillämpningsområde som i strikt mening utgör ett genomförande eller en komplettering av en EU-rättsakt.

Det bör i den fortsatta beredningen klargöras om den föreslagna förordningen ska vara subsidiär till anmälningsförordningen även på områden där anmälningsförordningen inte genomför eller kompletterar en EU-rättsakt.

Avsnitt 8.8.2

I betänkandet föreslås att FI ska vara behörig myndighet och ansvara för att ta emot rapporter om missförhållanden inom området finansiella tjänster, produkter och marknader och förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism.

FI avstyrker förslaget till den del det innebär att myndigheten ska utses till behörig myndighet utanför sitt ordinarie ansvarsområde.

Av betänkandet, s. 355 ff., framgår att utredningens avsikt inte är att avgränsa området till att avse visselblåsardirektivets tillämpningsområde, dvs. till just de EU-rättsakter som anges i bilagan till direktivet, utan att det ska omfatta överträdelser även av andra lagar eller andra föreskrifter på finansmarknadsområdet än de som har samband med de angivna EU-rättsakterna.

FI vill framhålla att detta riskerar att innebära betydande gränsdragningsproblem. Detta gäller inte minst eftersom det, som framgår i det följande, i bilagan till direktivet finns exempel på rättsakter som i Sverige inte brukar hänföras till ”finansiella tjänster, produkter och marknader”.

FI ansvarar för tillsynen som rör finansiella marknader och finansiella företag. Som framgår i betänkandet har FI redan i dag uppgiften att ta emot frivilliga anmälningar om misstänkta överträdelser av regelverket på myndighetens

¹ Kommissionens genomförandedirektiv (EU) 2015/2392 av den 17 december 2015 om Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 vad gäller rapportering till behöriga myndigheter av faktiska eller potentiella överträdelser av den förordningen.

ansvarsområde. Det framstår därför som naturligt att myndigheten utses till behörig myndighet för stora delar av det föreslagna området. Det finns dock betydande undantag.

FI uppfattar alltså att förslaget innebär att det område inom vilket FI föreslås bli behörig myndighet ska omfatta i vart fall de rättsakter som anges i bilagan till direktivet. Bland dessa rättsakter finns sådana som helt eller delvis ligger utanför FI:s ansvarsområde. I några fall finns det redan i dag författningsbestämmelser om att andra myndigheter ska ha externa rapporteringskanaler. Om sådana författningsbestämmelser inte ändras skulle det kunna hävdas att bestämmelserna medför att FI:s område som behörig myndighet inskränks (med tillämpning av 1 kap. 2 § den föreslagna förordningen). FI har dock uppfattat att det inte är avsikten.

Ett exempel på en rättsakt utanför FI:s ansvarsområde är EU:s revisorsdirektiv². Frågor om revisorer brukar i Sverige normalt inte anses tillhöra finansmarknadsområdet. Tillsynsansvaret kopplat till revisorsdirektivet ligger på Revisorsinspektionen, som även ska ha effektiva och tillförlitliga rutiner för att uppmuntra rapportering av överträdelser av de bestämmelser som gäller för auktoriserade och godkända revisorer och för registrerade revisionsbolag samt för att ta emot rapporter om sådana överträdelser (1 a § förordningen [2007:1077] med instruktion för Revisorsinspektionen). Av samma skäl svarar Revisorsinspektionen för tillsynen över revisorer och revisionsbyråer enligt EU:s revisorsförordning³.

Ett annat exempel är det fjärde penningtvättsdirektivet⁴, som genomförts i svensk rätt genom lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Tillsynsansvaret är fördelat mellan flera myndigheter, varav FI är en, på så sätt att varje myndighet ansvarar för tillsynen över en eller flera av de kategorier av verksamhetsutövare som anges i 1 kap. 2 § penningtvättslagen. Utanför FI:s ansvarsområde faller penningtvättstillsynen över bl.a. spelbolag, revisorer, fastighetsmäklare och pantbanker. För tillsynen över dessa svarar i stället andra tillsynsmyndigheter. Av 17 a § förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism framgår att flera av dessa tillsynsmyndigheter (Fastighetsmäklarinspektionen, Spelinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län) ska ha effektiva

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG av den 17 maj 2006 om lagstadgad revision av årsredovisning, årsbokslut och koncernredovisning och om ändring av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG samt om upphävande av rådets direktiv 84/253/EEG.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 537/2014 av den 16 april 2014 om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse och om upphävande av kommissionens beslut 2005/909/EG. Finansinspektionen ansvarar dock för tillsynen över företag av allmänt intresse

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

och tillförlitliga rutiner för att uppmuntra rapportering av överträdelser av penningtvättslagen samt för att ta emot rapporter om sådana överträdelser.

Om FI skulle utses till behörig myndighet i enlighet med förslaget skulle detta innebära en väsentlig utvidgning till såväl rättsområden som tillsynsobjekt som ligger utanför FI:s nuvarande ansvarsområde. Givet att den behöriga myndigheten ska ansvara för viss uppföljning innan uppgifterna lämnas vidare till relevant tillsynsmyndighet, kan utvidgningen komma att kräva en betydande arbetsinsats från FI:s sida. Vidare förefaller det inkonsekvent att exempelvis Revisorsinspektionen ska ha tillsyn över revisionsbyråernas interna rapporteringssystem, medan Finansinspektionen svarar för den externa rapporteringskanalen på området.

Det måste också framstå som ologiskt för en rapporterande person att rapportera till en annan myndighet än den vanliga tillsynsmyndigheten på det berörda området. Det bör här särskilt framhållas att en rapporterande person går miste om sitt skydd om rapporteringen sker till en myndighet som inte är en behörig myndighet, om inte någon av förutsättningarna enligt 2 kap. 9 § den föreslagna lagen är uppfylld.

FI avstyrker mot denna bakgrund förslaget, till den del det innebär att FI ska utses till behörig myndighet utanför sitt ordinarie ansvarsområde.

En angränsande fråga är hur man ska se på den situationen att rapporteringen kan avse en *myndighet* som FI inte har tillsyn över. Som ett av flera exempel kan nämnas lagen (1995:1571) om insättningsgaranti (insättningsgarantilagen). Genom lagen genomförs insättningsgarantidirektivet⁵, som anges i bilagan till visseblåardirektivet, i svensk rätt. Riksgäldskontoret är garantimyndighet enligt lagen. Om Riksgäldskontoret inte skulle utföra sina uppgifter i enlighet med insättningsgarantilagen skulle det kunna hävdas att det är fråga om en handling eller en underlåtenhet som strider mot en lag inom ett område som anges i bilagan till den föreslagna förordningen (jfr 2 kap. 2 § den föreslagna förordningen). Som behörig myndighet inom området finansiella tjänster skulle FI i så fall ta emot, följa upp och lämna återkoppling om rapporter om missförhållandet.

FI anser att det är en artfrämmande uppgift för myndigheten att ta emot och behandla uppgifter om missförhållanden i en annan myndighet. I den utsträckning förslaget innebär en sådan uppgift avstyrks därför förslaget även av denna anledning.

Avsnitt 8.17

Utredningen föreslår att en behörig myndighet som misstänker att ett brott kan ha begåtts ska vara skyldig att överlämna upplysningar till Polismyndigheten.

Det finns i dag ingen författningsreglerad skyldighet för en tillsynsmyndighet att åtalsanmäla misstänkta brott i allmänhet. Det anses dock ligga i en

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem.

tillsynsmyndighets funktion att överträdelser – som t.ex. brott begångna i den verksamhet som tillsynen avser – möts med de åtgärder som påkallas av omständigheterna. Det har uttalats att en åtalsanmälan i allmänhet måste anses påkallad när det föreligger en klar misstanke om att det har begåtts en straffbar överträdelse. Se bl.a. prop. 2016/17:162 s. 548 och JO 1988/89 s. 382.

Förslaget tycks innebära en utvidgad skyldighet att lämna upplysningar till Polismyndigheten i de fall upplysningarna har kommit in just genom en extern rapporteringsfunktion, i förhållande till om informationen har kommit till myndigheten inom den ordinarie tillsynsverksamheten (eller på annat sätt). Enligt förslaget synes avsikten vara att skyldigheten ska uppkomma vid en annan misstankegrad (exempelvis *misstänker att brott har begåtts* enligt 2 kap 12 § den föreslagna förordningen, eller *finns skäl att misstänka att brott har begåtts* enligt s. 393 i betänkandet) än enligt de nämnda uttalandena (*klar misstanke om att det har begåtts en straffbar överträdelse*). Det kan tilläggas att FI har en lagstadgad skyldighet att i vissa fall anmäla till åklagare när det *finns anledning att anta* att ett brott har begåtts (3 kap. 1 § lagen [2016:1307] om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden). Till skillnad från vad som uttalas i det nämnda JO-beslutet ska, enligt förslaget, inte heller någon hänsyn tas till brottets svårhetsgrad.

Dessa frågor berörs inte i betänkandet och FI anser att det i den fortsatta beredningen bör tydliggöras om och hur omfattningen av skyldigheten att lämna upplysningar till Polismyndigheten ska variera beroende på om upplysningarna har kommit in till en tillsynsmyndighet genom en extern rapporteringsfunktion eller på något annat sätt.

Avsnitt 15.3.6

Förslaget innebär att FI i fortsättningen kommer att utöva tillsyn dels över att företag uppfyller skyldigheten enligt tillämplig sektorslagstiftning att ha interna rapporteringskanaler, dels över att rapporteringskanalerna motsvarar de krav som ställs i den föreslagna regleringen. Som FI uppfattar förslaget kommer myndigheten vid en överträdelse av sektorslagstiftningen att kunna ingripa mot företaget med stöd av den lagstiftningen (t.ex. 15 kap. 1 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsverksamhet), medan ingripandemöjligheten vid en överträdelse av den föreslagna regleringen är begränsad till ett vitesföreläggande.

Utredningen har i betänkandet inte behandlat frågan om att möjligheterna att ingripa kan skilja sig åt beroende på i vilket regelverk bestämmelserna om interna rapporteringskanaler finns. FI anser att detta bör tydliggöras i den fortsatta beredningen.

Konsekvenser

De förslag som lämnas i betänkandet innebär, som framgått, att FI skulle få nya uppdrag. Det handlar dels om tillsyn över företag som inte i dagsläget är föremål för myndighetens tillsyn, dels att ta emot och behandla rapporter om missförhållanden vid en annan myndighet. Frågorna har inte behandlats av utredningen och det innebär att det saknas en konsekvensanalys i dessa delar. I

den fortsatta beredningen av betänkandet är det nödvändigt att det görs en sådan konsekvensanalys. Det är FI:s bedömning att de föreslagna utökade uppdragen inte ryms inom befintliga ramar.

Övrigt

I författningskommentaren till 2 kap. 1 § den föreslagna lagen (s. 673 f. i betänkandet) uttalar utredningen sig om vad som avses med uttrycket förvaltnings-, lednings- och kontrollorgan. FI noterar att detta uttalande skiljer sig från vad som i en del andra sammanhang har ansetts rymmas i begreppet, se t.ex. prop. 2003/04:112 s. 46 f. och prop. 2015/16:9 s. 301 ff.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Lars Malmström
Avdelningschef