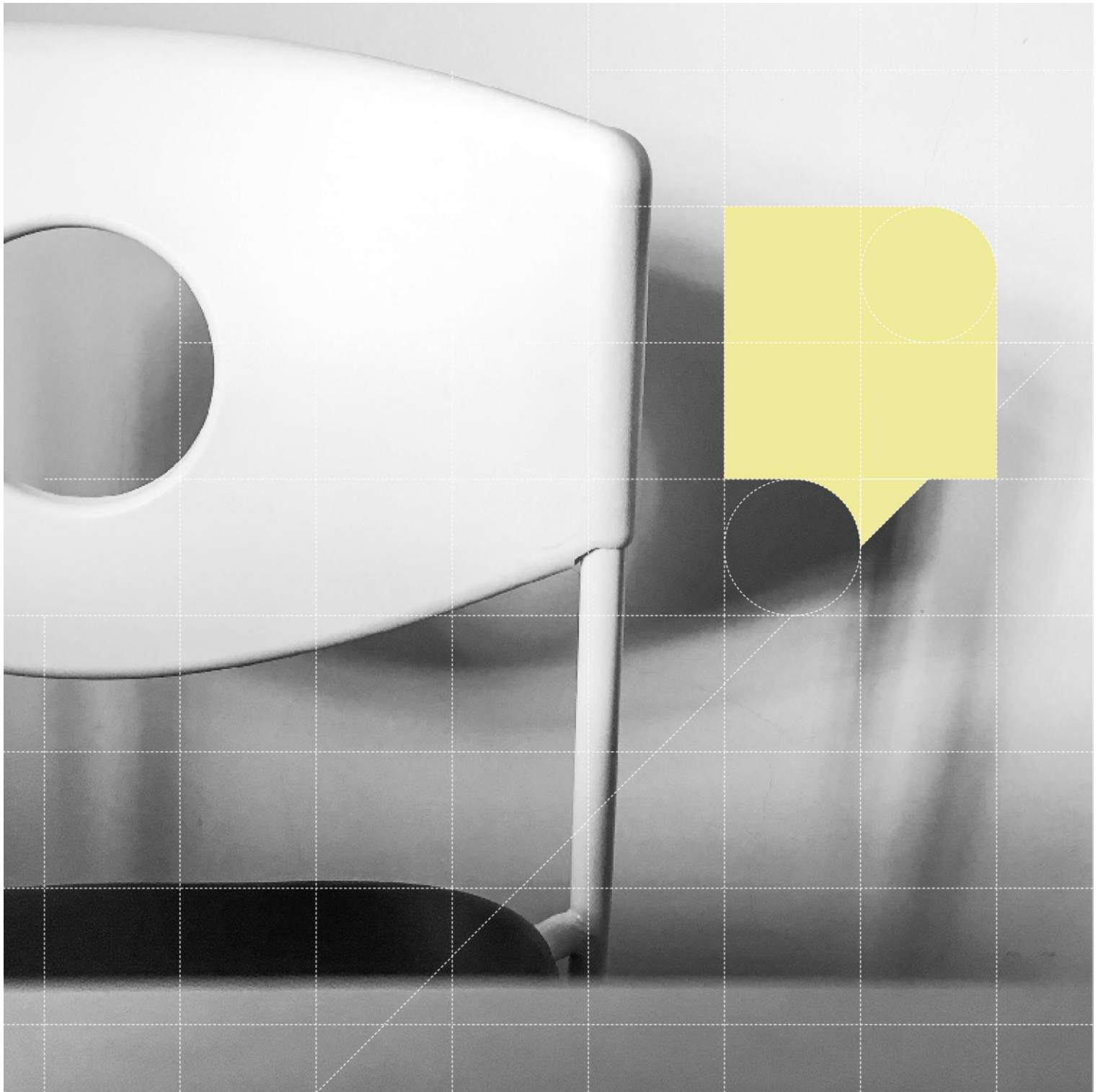


Regelrådets uttalelse

Om: **Utredning om gjennomføring av direktiv 2019/1937
(varslingsdirektivet) i norsk rett**

Ansvarlig: **Justis- og beredskapsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref.:
22/3592

Vår ref.:
22/00138

Vår saksbehandler:
Kristin Johnsrud

Dato:
15.09.2022

Uttalelse

Om: **Utredning om gjennomføring av direktiv 2019/1937 (varslingsdirektivet) i norsk rett**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Forslaget gjelder implementering av varslingsdirektivet i norsk rett.

Utredningen fremstår som et kunnskapsgrunnlag for departementets videre utredning av saken, og ikke som fullverdig høringsnotat. Regelrådet mener at departementet burde tatt stilling til utredningen fra Lund og Co og innhentet utredninger fra andre aktuelle fagmiljøer, før et endelig forslag ble sendt på høring.

Etter Regelrådets vurdering gir ikke høringsnotatet nok informasjon om bakgrunnen for direktivet, herunder problemet og målet, til at høringsinstansene kan forstå behovet for direktivet og vurdere gjennomføringen. Utreder gir imidlertid en grundig beskrivelse av gjennomføringen av varslingsdirektivet i Sverige og Danmark, og bruker dette aktivt i vurderingen hvordan direktivet skal gjennomføres i Norge.

Virkningene for næringslivet er overordnet kvalitativt beskrevet i utredningen. Regelrådet savner imidlertid en nærmere utredning av den praktiske gjennomføringen av reglene i direktivet. I den forbindelse kan Regelrådet heller ikke se at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er vurdert. Det fremgår ikke at det er gjennomført tidlig involvering av berørte parter.

Siden utreder har foreslått en minimumsimplementering vil norsk næringsliv ikke komme dårligere ut sammenlignet med næringslivet i andre land. Det er imidlertid vanskelig for Regelrådet å konkludere med at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring en utredning fra Advokatfirmaet Lund & Co (heretter utreder) om gjennomføring av direktiv 2019/1937 (varslingsdirektivet) i norsk rett.

Direktivets formål er å styrke håndhevelsen av EU-retten ved å verne personer som varsler om brudd på særskilt angitt EU-rett. Direktivet innebærer blant annet at det skal etableres varslingsordninger ved en rekke private og offentlige virksomheter. Videre skal det utpekes eksterne kompetente myndigheter for å ta imot og håndtere varsler om overtredelser av EU-lovgivning på konkrete opplistede områder, herunder anskaffelsesrett, finansielle tjenester, transportsikkerhet, miljøvern, forbrukerbeskyttelse og personvern. Direktivet omfatter en vid personkrets som varsler i en arbeidsrelatert sammenheng.

På tidspunktet for denne uttalelsen er direktivet foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Regelrådet har som mål å uttale seg til regelverk som omfatter hele næringslivet, og varslingsdirektivet er et slikt regelverk. Videre er det viktig at norske bedrifter ikke unødvendig pålegges mer omfattende byrder enn konkurrerende næringsliv i andre land. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg til denne saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Det fremgår av høringsnotatet at formålet med varslingsdirektivet er å styrke håndhevelsen av EØS-retten på spesifikke områder ved å verne personer som varsler om overtredelser. Formålet med direktivet er kort gjort rede for i høringsnotatet, men det fremgår ikke av høringsnotatet hvor stort problemet er i praksis og hvorfor EU mener det er nødvendig å gi slike regler. Det er en svakhet ved utredningen at høringsnotatet ikke gir nok informasjon om problemet og målet til at høringsinstansene kan forstå behovet og vurdere gjennomføringen.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Varslingsdirektivet er et minimumsdirektiv. Etter Regelrådets vurdering fremgår det klart av høringsnotatet når utreder vurderer den praktiske gjennomføringen av en minimumimplementering og når de vurderer å gå utover direktivets krav (nasjonalt handlingsrom).

Utreder gir i høringsnotatet en grundig beskrivelse av gjennomføringen av varslingsdirektivet i Sverige og Danmark. Regelrådet mener denne saken illustrerer på en god måte at vi med fordel kan dra nytte av det utredningsarbeidet som sammenlignbare land har gjort.

Videre gjør utreder også grundig rede for reglene i arbeidsmiljøloven om varsling som har et tilgrensende og i noe grad overlappende virkeområde. Etter Regelrådets vurdering gjør utreder i tilstrekkelig grad rede for likheter og forskjeller mellom varslingsdirektivet og varslingsreglene i arbeidsmiljøloven. Utreder har også vurdert hvilken lovteknisk implementering som er mest hensiktsmessig.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at alternative tiltak er tilstrekkelig utredet.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Hele næringslivet blir berørt av varslingsdirektivet, men det er i utgangspunktet bare bedrifter med mer enn 50 ansatte som må opprette interne varslingskanaler mv. Utreder gjør i høringsnotatet rede for andelen virksomheter med mer enn 50 ansatte. Utover dette kan Regelrådet ikke se at det gis informasjon om berørt næringsliv i høringsnotatet.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Regelrådet har merket seg at utreder kun svært kort har omtalt formålet med varslingsdirektivet. Det er en svakhet ved utredningen at høringsnotatet ikke gir nok informasjon om bakgrunnen for direktivet, herunder problemet og målet, til at høringsinstansene kan forstå behovet for direktivet og vurdere gjennomføringen. Utreder burde også vurdert om problemet som varslingsdirektivet skal løse også er et problem i Norge. En slik analyse vil være nyttig for vurderingen av om man skal gå lenger enn en minimumsimplementering.

Virkningene for næringslivet er overordnet kvalitativt beskrevet. Regelrådet mener at utreder kunne vært mer konkret i beskrivelsen av virkningene for næringslivet. Det fremgår klart hvilke plikter virksomhetene skal oppfylle, men det er svakheter i vurdering av hvordan virksomhetene skal oppfylle reglene i praksis og hvor mye det vil koste. For eksempel kunne utreder vurdert nærmere hvordan virksomhetene bør sette opp den interne varslingskanalen, og hvordan de kan saksbehandle og oppbevare varsler.

Regelrådet registrerer at departementet har fått en vid hjemmel til å i forskrift bestemme at virksomheter med mindre enn 50 ansatte likevel skal etablere varslingskanaler. Regelrådet mener at det bør oppstilles vilkår for når departementet kan stille krav om varslingskanal slik at bestemmelsen blir i samsvar med direktivet artikkel 8. nr. 7.

Regelrådet kan ikke se at konkurransevirkninger er utredet. Selv om det ikke fremgår av høringsnotatet er det etter Regelrådets vurdering rimelig å anta at et av målene med

varslingsdirektivet er å bidra til likere konkurransevilkår i det indre marked. Regelrådet registrerer at utreder foreslår en minimumsimplimentering, noe som betyr at norske virksomheter ikke får mer omfattende plikter som virksomheter i andre land. På denne bakgrunn mener Regelrådet at konkurransevirkninger er tilstrekkelig behandlet i høringsnotatet.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er vurdert i høringsnotatet. Selv om varslingsdirektivet ennå ikke er tatt inn i EØS-avtalen, mener Regelrådet at utreder burde vurdert om det er behov for veiledning mv. for å nå målene med direktivet. Slik Regelrådet ser det er det risiko både for at varslingsreglene kan bli mye brukt og lite brukt. Etter Regelrådets vurdering burde utreder analysert begge mulighetene og foreslått relevante supplerende tiltak.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Det fremgår av varslingsdirektivet at virksomheter under 50 ansatte er unntatt fra reglene om intern varslingskanal. Likevel foreslår utreder å innta en forskriftshjemmel, hvor det fremgår at departementet kan bestemme at virksomheter i privat sektor med under 50 ansatte også plikter å etablere interne varslingskanaler. Hjemmelen foreslås utformet generelt og gir således departementet et relativt stort handlingsrom. Regelrådet registrerer at utreder har vurdert hensynet til små virksomheter i denne sammenheng.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår ikke av høringsnotatet at utreder har gjennomført tidlig involvering av berørte i utredningsfasen. Det fremgår heller ikke av mandatet at departementet har bedt utreder om å gjennomføre tidlig involvering i henhold til utredningsinstruksen. Etter Regelrådets vurdering er dette en svakhet både ved mandatet og utredningen.

4.3 Forenkling for næringslivet

Varslingsdirektivet inneholder ikke forenklinger, men nye byrder for næringslivet. Da varslingsdirektivet er et minimumsdirektiv er det ikke adgang til å gi regler som gir dårligere beskyttelse enn det direktivet oppstiller.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Varslingsdirektivet artikkel 28 har bestemmelser om rapport om gjennomføringen av direktivet og senere evaluering av direktivet. Regelrådet anmoder departementet om å merke seg datoene i direktivet for rapport og evaluering med tanke på å kunne gi innspill om behov for endringer.

4.5 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Utredningen fremstår som et kunnskapsgrunnlag for departementets videre utredning av saken, og ikke som fullverdig høringsnotat. Regelrådet mener at departementet burde tatt stilling til utredningen og innhentet utredninger fra andre aktuelle fagmiljøer, før et endelig forslag ble sendt på høring. Regelrådet erfarer at utredninger gjort av én faggruppe ofte kan bli for snevre. I denne saken er det etter Regelrådets vurdering svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet, praktisk gjennomføring og tidlig involvering av berørte.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Under den forutsetning at det gjennomføres en minimumsimplimentering vil norsk næringsliv ikke komme dårligere ut sammenlignet med næringslivet i andre land. Videre gjør SMB-begrensningen at det kun er virksomhetene med mer enn 50 ansatte som må opprette interne varslingskanaler og håndtere varsler. Det er imidlertid svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet, og særlig den praktiske gjennomføringen. På denne bakgrunn er det vanskelig for Regelrådet å konkludere med at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.