

Justitiedepartementet  
Enheten för fastighetsrätt och  
associationsrätt  
103 33 Stockholm

## Nya regler för revisorer och revision (Ju2015/4660/L1)

### Bakgrund

Utredningen om EU:s revisionspaket har haft i uppdrag att föreslå hur nya EU-regler<sup>1</sup> om revisorer och revision ska införlivas i svensk rätt. Det övergripande syftet med EU-reglerna är att höja revisionskvaliteten, ge finansiell stabilitet och att göra marknaden för revisionstjänster mindre sårbar. Utredningen föreslår bland annat att börsbolag och finansiella företag ska vara tvungna att byta revisionsbyrå efter viss tid (s.k. byrårotation). Det föreslås också att revisionsberättelsen framöver ska innehålla mer information till nytta för företagens intressenter. Revisionsutskotten, som ska övervaka att företagens redovisning sköts på ett bra sätt, får fler uppgifter. En allmän utgångspunkt för utredningens arbete har varit att utforma förslagen så att företagens kostnader inte ökar mer än nödvändigt.

När det gäller tillsynen över revisorer och revisionsbyråer föreslår utredningen bland annat att Revisorsnämnden ska få utökade befogenheter samt möjlighet att vidta nya former av disciplinära åtgärder.

Bestämmelser om mekanismer för att uppmuntra rapportering av överträdelser och om skydd av personuppgifter för de som rapporterar överträdelserna (så kallade *whistleblowers* eller visseblåsare) krävs av ändringsdirektivet.

### Yttrande

#### **1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1077) med instruktion för Revisorsnämnden**

I förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1077) med instruktion för Revisorsnämnden föreslår utredaren följande lydelse avseende 1 § 2 a:

*[...] Revisorsnämnden ska [...] ha effektiva och tillförlitliga rutiner för att uppmuntra rapportering och för att ta emot rapporter om överträdelser av de bestämmelser som gäller för auktoriserade och godkända revisorer samt för registrerade revisionsbolag och EES-revisionsföretag*

Finansförbundet anser att det är mer ändamålsenligt om lydelsen i större utsträckning överensstämmer med den korresponderande lydelsen i den föreslagna 26 a § i förslag till lag om ändring i revisorslagen (2001:883):

---

<sup>1</sup> 2014/56/EU samt (EU) nr 537/2014.

*Ett registrerat revisionsbolag ska tillhandahålla ändamålsenliga rapporteringssystem för anställda som vill göra anmälningar om misstänkta överträdelser av de bestämmelser som gäller för bolagets verksamhet [...]*

Även om de olika delarna i ändringsdirektivets artikel 1.25 avseende artikel 30e i revisorsdirektivet är inkonsekventa (man talar ömsom om rapportering av överträdelser och ömsom om rapportering av misstänkta eller faktiska överträdelser), så anser Finansförbundet att den föreslagna regleringen i revisorslagen är den rimligaste.

Finansförbundet vill understryka betydelsen av att lagstiftning är klar och tydlig. Ett av syftena med den nu föreslagna lagstiftningen är att uppmuntra anställda att slå larm om upplevda oegentligheter. För att det ska bli enklare för den anställde att själv göra bedömningen om hur han eller hon kan och bör agera, bör formuleringen i relevant lagstiftning ange att det kan handla om en misstänkt överträdelse. Det blir problematiskt om den potentiella visselblåsaren måste göra en juridisk bedömning av om den upplevda överträdelserna är en "faktisk" överträdelse, för att inte riskera att gå miste om det repressalieskydd som utredaren tillskriver direktivet. Osäkerhet om vilka upplevda missförhållanden som omfattas av lagstiftningen och om ett eventuellt larm skulle omfattas av lagens skydd kan riskera att få till följd att arbetstagare avstår från att larma och lagen kommer då i denna del att motverka sitt eget syfte.

Finansförbundet anser därför att 1 § 2 a (2007:1077) ska ha följande lydelse:  
Revisorsnämnden ska [...] ha *effektiva och tillförlitliga rutiner för att uppmuntra rapportering och för att ta emot rapporter om **misstänkta** överträdelser av de bestämmelser som gäller för auktoriserade och godkända revisorer samt för registrerade revisionsbolag och EES-revisionsföretag [...]*

## **9.6 Rapportering av överträdelser**

*Utredningens förslag:* Registrerade revisionsbolag ska tillhandahålla ändamålsenliga rapporteringssystem för anställda som vill göra anmälningar om misstänkta överträdelser av de bestämmelser som gäller för bolagets verksamhet. Personuppgiftslagen gäller vid behandling av personuppgifter inom ramen för sådana rapporteringssystem.

Revisorsnämnden ska ha effektiva och tillförlitliga rutiner för att uppmuntra rapportering och för att ta emot rapporter om överträdelser av de bestämmelser som gäller för auktoriserade och godkända revisorer samt för registrerade revisionsbolag och EES-revisionsföretag.

*Utredningens bedömning:* Svensk rätt är i övrigt förenlig med de bestämmelser om rapportering av överträdelser som införts i revisorsdirektivet.

*Finansförbundet* är positivt till att Revisorsnämnden ska uppmuntra och ta emot s.k. extern rapportering. Finansförbundet delar dock inte utredningens bedömning att svensk rätt i övrigt är förenlig med vad som krävs av direktivet.

## Skäl (17)

Uppgiftslämnare kan uppmärksamma de behöriga myndigheterna på information som de inte kände till, vilket hjälper dem att upptäcka och ålägga sanktioner för oegentligheter, inklusive bedrägeri. Uppgiftslämnare kan emellertid avskräckas från att berätta vad de vet av rädsla för repressalier, eller sakna incitament att göra detta.

Medlemsstaterna bör därför se till att det finns **lämpliga arrangemang för att uppmuntra** uppgiftslämnare att slå larm om eventuella överträdelser av detta direktiv eller förordning (EU) nr 537/2014 **och skydda dem mot repressalier**.

Medlemsstaterna bör även kunna **införa incitament** för uppgiftslämnare, men uppgiftslämnarna bör endast kunna tillgodogöra sig sådana incitament om de avslöjar ny information som de inte är rättsligt skyldiga att anmäla, och när informationen ger upphov till en sanktion för en överträdelse av detta direktiv eller förordning (EU) nr 537/2014. Medlemsstaterna bör dock även försäkra sig om att de system som de inför för uppgiftslämnare omfattar mekanismer för lämpligt skydd av de personer som anmäls, särskilt när det gäller rätten till skydd av personuppgifter, förfaranden för att säkerställa deras rätt till försvar och deras rätt att höras innan ett beslut som berör personen i fråga fattas, liksom rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol mot ett sådant beslut.

De mekanismer som införs bör också tillhandahålla **lämpligt skydd** för uppgiftslämnarna, inte endast när det gäller rätten till skydd av personuppgifter utan också genom att se till att uppgiftslämnarna **inte utsätts för otillbörliga repressalier**.

## Artikel 30e

## Rapportering av överträdelser

1. Medlemsstaterna ska se till att **effektiva** mekanismer inrättas för att **uppmuntra** rapportering av överträdelser av detta direktiv eller av förordning (EU) nr 537/2014 till behöriga myndigheter.

2. De mekanismer som avses i punkt 1 ska minst omfatta följande:

a) Särskilda förfaranden för mottagande av rapporter om överträdelser och uppföljning av dessa.

b) Skydd av personuppgifter både för den person som rapporterar den misstänkta eller faktiska överträdelserna och den person som misstänks ha begått eller påstås ha begått den överträdelserna, i överensstämmelse med de principer som anges i direktiv 95/46/EG.

c) Lämpliga förfaranden för att säkerställa rätten till försvar och att bli hörd för den person mot vilken en överträdelse görs gällande innan beslut om denne fattas samt rätten att väcka talan inför domstol mot beslut eller åtgärder som rör honom eller henne.

3. Medlemsstaterna ska se till att revisionsföretag inför lämpliga förfaranden för sina anställda, så att de kan rapportera misstänkta eller faktiska överträdelser av detta direktiv eller förordning av (EU) nr 537/2014 internt via en särskild kanal.

Finansförbundet framhåller att syftet med särskilda rapporteringssystem, så kallade "visselblåsarsystem" är att möjliggöra för samtlig personal att utan rädsla för repressalier kunna rapportera om allvarliga händelser, missförhållanden och marknadsmissbruk. Ett bra skydd för visselblåsare innefattar således inte endast särskilda rapporteringssystem utan även ett skydd för att den som väljer att rapportera om eventuella missförhållanden inte drabbas av repressalier från arbetsgivarens sida.

Som utredaren påpekar innehåller artikel 30e inte några uttryckliga regler om att de mekanismer för att uppmuntra rapportering som medlemsstaterna ska inrätta också måste innehålla skydd mot att uppgiftslämnarna drabbas av repressalier. Finansförbundet delar dock utredarens uppfattning om att ett indirekt krav kommer till uttryck genom att det sägs att de mekanismer som inrättas ska vara "effektiva" och "uppmuntra rapportering". I punkt 17 i ingressen till ändringsdirektivet anges vidare att de mekanismer som införs bör tillhandahålla lämpligt skydd för uppgiftslämnarna, inte endast när det gäller rätten till skydd för personuppgifter utan också genom att se till att uppgiftslämnarna inte utsätts för otillbörliga repressalier.

Finansförbundet delar dock inte utredarens uppfattning om att svensk rätt redan erbjuder ett skydd för uppgiftslämnare som motsvarar det indirekta krav på detta som eventuellt kan utläsas ur revisorsdirektivet. Finansförbundet delar inte heller utredarens uppfattning om att några särskilda genomförandeåtgärder för att se till att uppgiftslämnarna inte utsätts för repressalier därför inte är nödvändiga och ifrågasätter alltså utredarens bedömning att repressalieskyddet, som det kommer till uttryck i utredningen, rymms inom gällande rätt.

Utredaren hänvisar till genomförandet av artikel 71.2 b i kapitaltäckningsdirektivet, där det finns ett uttryckligt krav på att anställda som anmäler överträdelse av institutet inte ska drabbas av repressalier, diskriminering eller liknande från arbetsgivarens sida. Vid genomförandet av det direktivet ansågs att denna bestämmelse redan omfattades av gällande rätt och att någon ny lagstiftning därför inte var nödvändig i den delen. Regeringen hänvisade därvid till den bedömning som gjordes när Sverige tillträdde Europarådets civilrättsliga konvention om korruption. Artikel 9 i konventionen rör förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare. Artikel 9 föreskriver att konventionsstaterna ska se till att arbetstagare åtnjuter ett lämpligt skydd mot oberättigade påföljder, om de haft skälig anledning att misstänka korruption hos sin arbetsgivare och i god tro anmält detta till ansvarig person eller myndighet. Vid Sveriges tillträde till konventionen gjordes bedömningen att svensk rätt uppfyller de krav som anges i artikel 9 i konventionen. Denna slutsats grundades bland annat på det skydd som arbetstagare åtnjuter enligt 7 och 18 §§ lagen om anställningsskydd.

Gällande rätt kan dock inte sägas täcka repressalieskyddet som det uttrycks i kapitaltäckningsdirektivets artikel 71.2 b, som utredaren hänvisar till. Enligt nuvarande praxis kan nämligen en hänvändelse direkt till myndighet, utan att först ha sökt åstadkomma rättelse internt, betraktas som illojalt mot arbetsgivaren, och följaktligen vara uppsägnings- eller t.o.m. avskedsgrundande.

I AD 1986 nr 95 framgår att "avsevärd vikt måste emellertid läggas vid frågan, i vad mån arbetstagaren före en anmälan e.d. till myndighet sökt att åstadkomma rättelse av missförhållanden, som han eller hon anser råda, genom kontakter direkt med arbetsgivaren."

Utredaren berör inte själv frågan, men i utredningen Förstärkta kapitaltäckningsregler (SOU 2013:65) konstateras att det främsta skälet till att anställda inte anmäler misstankar i många fall är en rädsla för repressalier. Om skyddet ska medföra att anställda uppmuntras att göra anmälningar, får ett krav om att först påtala eventuella missförhållanden internt antagligen motsatt effekt.

I den bedömning som gjordes när Sverige tillträdde Europarådets civilrättsliga konvention om korruption hänvisas också till rättsgrundsatsen "god sed på arbetsmarknaden", vilken är en oskriven princip som upprätthålls i Arbetsdomstolens praxis. Innebörden är bl.a. att arbetsledningsrätten inte kan utövas otillbörligt och i strid mot goda seder. En omplacering i strid mot goda seder kan t.ex. angripas med rättsliga medel även om omplaceringen inte fått så ingripande verkningar att den innebär ett skiljande från tjänsten och därmed kan underkastas rättslig prövning på ett sätt som påminner om vad som gäller vid uppsägning i enlighet med den s.k. bastubadardomen (jfr AD 1983 nr 46).

En arbetstagares lojalitetsplikt följer av anställningen och den är mer långtgående för privatanställda än för offentliganställda. I den privata verksamheten finns det mycket låg acceptans för medarbetares kritik mot verksamheten och larm till myndigheter om missförhållanden. Den som ändå vågar kritisera kan drabbas av repressalier och till och med äventyra hela sin anställning. Det medför att missförhållanden och ibland till och med brottslig verksamhet kan komma att pågå under lång tid. Givet lojalitetspliktens starka ställning i den svenska arbetsrätten är "god sed på arbetsmarknaden" långt ifrån ett övertygande argument för att arbetstagare skulle vara skyddade mot repressalier vid en myndighetsanmälan om missförhållanden.

Sammanfattningsvis är de hänvisningar som görs till såväl lagen om anställningsskydd som den tolkats av Arbetsdomstolen som principen om "god sed på arbetsmarknaden" inte tillräckliga för att man med säkerhet ska kunna säga att en arbetstagare som vänt sig till en myndighet i syfte att påtala ett missförhållande är skyddad mot repressalier från sin arbetsgivare.

Visselblåsarutredningen (SOU 2014:31) har också till delar avvikande uppfattning mot att skyddet idag skulle vara fullgott:

- Skyddet inom privat sektor mot mindre ingripande åtgärder under pågående anställning behöver förstärkas.
- Gränsen för skyddet kan uppfattas som otydlig och behöver förtydligas.
- Skyddet för arbetstagare i ledande ställning och andra som i dag inte omfattas av LAS behöver förstärkas.
- Skyddet för arbetstagare utan tillsvidareanställning behöver förstärkas.
- Visselblåsares identitetsskydd behöver förstärkas.

Som den utredningen själv konstaterar kan det givetvis finnas fall där även andra än arbetstagare, t.ex. inhyrda arbetstagare och uppdragstagare, iakttar missförhållanden i den verksamhet där de är verksamma. Det kan även i sådana fall finnas ett allmänintresse av att uppgifterna kommer fram och åtgärdas. Finansförbundet anser att sådana personer som på annat

sätt deltar i verksamheten också ska anses vara skyddsvärda på ett liknande sätt som arbetstagare vid visseblåsning.

Det kan alltså inte heller krävas att man först försöker påtala missförhållanden internt för att först efter detta gjorts, ha möjlighet att vända sig till myndighet. Finansförbundet menar att det alltid ska vara tillåtet att vända sig till en myndighet i syfte att påtala faktiska eller misstänkta missförhållanden, och att arbetstagare i verksamheter som kommer i kontakt med inspektions- och tillsynsmyndigheter bör ha ett bättre, uttryckligt arbetsrättsligt skydd mot repressalier från arbetsgivaren. Därför begär Finansförbundet tydlighet i frågan.

Kommissionen (DG Fisma) och ESMA har, bland annat i den sociala dialogen<sup>2</sup>, varit väldigt tydliga med att en visseblåsare alltid ska ha möjlighet att välja vart de vill rapportera (artikel 32.3 i marknadsmissbruksförordningen säger *inte* att intern rapportering ska föregå extern rapportering enligt dem). Krav på intern rapportering före extern rapportering, eller osäkerhet kring vad som gäller i Sverige gör förslagen tandlösa och innebär att direktivet inte implementerats i sin helhet.

Det finns många sätt en arbetsgivare kan utöva negativa åtgärder eller hot om åtgärder till en anställd som påtalar missförhållanden eller står i begrepp att påtala missförhållanden. Man får inte stirra sig blind på uppsägningar eller avskedanden, utan även frågor om t.ex. arbetsmiljö, löneutveckling och kompetensutveckling måste tas i beaktande. Det kan vara lättare för en arbetsgivare att "maskera" en dålig löneutveckling för en obekvämd medarbetare som utnyttjat sin rätt att påtala missförhållanden än en uppsägning.

Det är högst önskvärt att även för visseblåsning inom revisionsområdet bör uppnås ett skydd för arbetstagaren avseende all form av repressalier, diskriminering eller liknande så att vi får en sammanhållen och tydlig lagstiftning på finansmarknadsområdet.

1. Det finns nu möjligheter och krav på att öka skyddet för visseblåsare och att få visseblåsning att fungera i praktiken.
2. Vad gäller finansbranschen ger ett antal direktiv möjligheten att gå längre än i andra branscher vilket av goda skäl har ansetts motiverat.
3. Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Revisorsnämnden och Riksbanken lär vara beroende av att det finns individer som gör anmälningar av överträdelser eller pekar på missförhållanden och osund verksamhet eller risktagande.
4. En fungerande visseblåsning är nödvändig för att uppnå bättre fungerande och mer stabila finansmarknader.
5. Ingen kan undvika att observera att en mycket stor andel av visseblåsare i Sverige idag råkar ut för olika former av repressalier, diskriminering och/eller missgynnande behandling och ofta drabbar de visseblåsaren hårt.
6. Även om det vore så att inga repressalier förekommer i Sverige så är uppfattningen hos en stor majoritet (mindre i offentlig sektor och större i privat sektor och framförallt

---

<sup>2</sup> Bryssel 30 juni.



finansbranschen) av de anställda situationen är som den beskrivs i (5) vilket de facto leder till samma problem.

Direktivet lämnar öppet för Sverige att gå längre än minimikraven, bland annat vad gäller incitament till uppgiftslämnare. Utredningen saknar en diskussion kring detta.

Det kan vara så att rapporteringsviljan i normalfallet är så låg att en mycket liten andel av överträdelserna i den finansiella sektorn rapporteras, i vilket fall belöningar kan vara nödvändiga för att uppnå välfungerande och stabila finansiella system. Finansförbundet föreslår att en utvärdering görs inom fem år som innehåller jämförelser med länder som infört detta.

Slutligen uppmanar Finansförbundet också regeringen att föreslå en utvidgning av det sekretesskydd som återfinns i 30 kap. 4b § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som härstammar ur artikel 71.2 d i kapitaltäckningsdirektivet. Det viktigt att oegentligheter i alla delar av det privata näringslivet kan avslöjas. Sådana avslöjanden kan vara mycket viktiga inte enbart för verksamheten i fråga utan för samhället i stort. Även om sådana avslöjanden är till fördel för företaget har det visat sig de som larmar ofta råkar illa ut. De kan bli trakasserade, omplacerade eller till och med uppsagda. Det är därför viktigt att arbetsgivaren eller chefen förhindras från att efterforska vem som lämnat uppgifter till berörd myndighet.

I stället för att begränsa denna reglering till att som idag bara gälla avseende bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet, är det av förutsebarhets-skäl också rimligt att uppgiftslämnande till alla myndigheter vars myndighetsutövning består i tillståndsgivning eller tillsyn omfattas av samma sekretessbestämmelser.

## **10.5 Omständigheter som ska beaktas vid beslut om disciplinära åtgärder samt Bilaga 7 Alternativ till utredningens förslag**

Finansförbundet vill framhålla vikten av att de utökade sanktionsmöjligheter för fysiska personer som direktivet innehåller måste vara noggrant reglerade och tydligt belysa vilka överträdelser som kan komma att beläggas med ansvar. Det är utomordentligt viktigt att sanktionerna är proportionerliga i förhållande till den överträdelse som ligger till grund för bedömningen, och att hänsyn tas till att sanktioner gentemot fysiska personer normalt sett är betydligt mer ingripande jämfört med om sanktionen drabbar en juridisk person.

Finansförbundet är av uppfattningen att en sanktion som utgångspunkt bör rikta sig mot arbetsgivaren, att sanktioner mot fysiska personer ska kunna tillgripas endast i undantagsfall, och att det måste stå klart att det i det enskilda fallet funnits en handlingsnorm (eller krav på att inte handla) som stått eller borde stått klar för personen i fråga men som ändå överträtts.

Ändringsdirektivets ordalydelse anger att vid bedömningen av själva överträdelsen ska hänsyn tas till den fysiska eller juridiska personens grad av ansvar. Finansförbundet anser att detta innebär att en anställd som följt företagets rutiner, instruktioner eller praxis och därmed brutit mot någon lagregel inte ska åläggas administrativa sanktioner. Bristande rutiner, instruktioner, företagskultur, praxis, utbildning, översyn eller kontroll lägger ansvaret på arbetsgivaren som juridisk person.

Finansförbundet anser också att Revisorsnämnden måste få tydliga riktlinjer för hur dessa sanktioner ska kunna åläggas en fysisk person, och att det ur ett konkurrensperspektiv är viktigt att den nationella tillämpningen av dessa sanktionsregler är harmoniserade i hela EU. Det spelar ur ett konkurrensperspektiv ingen roll om reglerna är desamma i hela EU, om tillämpningen av dessa regler skiljer sig åt mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter.

### **13.5 Revisorsuppdragets varaktighet**

En majoritet av företag inom den finansiella sektorn bedriver en komplex och transaktionsintensiv verksamhet. Det innebär självklart att uppdraget att utföra revision på dessa företag är särskilt krävande. Finansförbundet anser att ett förslag om att införa revisors- och byrårotation särskilt ofta för dessa företag måste vägas mot vad de skulle kunna få för effekter på revisionskvaliteten – särskilt huruvida sannolikheten är hög att det skulle höja revisionskvaliteten och bidra till den finansiella stabiliteten.

Finansförbundet instämmer i dessa delar med vad som ger i uttryck i de särskilda yttrandena från Mats Stenhammar samt Anna-Clara af Ekenstam och Helene Agélii. Där af Ekenstam och Agélii framförallt argumenterar kring huruvida det är möjligt att särskilja en viss kategori företag av allmänt intresse och Stenhammar argumenterar kring vilka effekter en eventuell särreglering skulle få, nämligen att försämra revisionskvaliteten och därmed försvaga den finansiella stabiliteten.

Finansförbundet ser det som önskvärt att finansiella företag omfattas av samma regler i detta avseende som icke-finansiella företag av allmänt intresse.

FINANSFÖRBUNDET



Ulrika Boëthius  
Förbundsordförande

Tobias Lundquist  
Föredragande