



JUSTITSMINISTERIET

Dato:
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Katrine Holst
Sagsnr.: 2018-759-0070
Dok.: 982283

Notat

Forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen

KOM (2018) 218 endelig

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

1. Resumé

Kommissionen har den 23. april 2018 præsenteret forslag til direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen. Forslaget er modtaget i en dansk sprogversion i Rådet den 18. maj 2018. Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet. Forslaget følger bl.a. op på Europa-Parlamentets opfordring til Kommissionen om at fremsætte et horisontalt lovforslag for at sikre et højt niveau for beskyttelse af whistleblowere i EU i både den offentlige og den private sektor. Forslagets formål er helt overordnet at styrke håndhævelsen af EU-lovgivningen gennem fastsættelse af fælles minimumsstandarder, der skal sikre effektiv beskyttelse mod repressalier over for whistleblowere på en række specifikke områder, hvor overtrædelser angives at kunne medføre alvorlig skade på offentlighedens interesse. Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Det foreliggende direktivforslag vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes endvidere at have økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige og erhvervslivet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Regeringen støtter overordnet forslagets

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

formål, men er umiddelbart skeptisk over for behovet for en generel og horisontal regulering af whistleblowerordninger. Sagen er endnu ikke på dagsordenen for et rådsmøde, men det rumænske formandskab forventes på Coreper-mødet den 25. januar 2019 at indhente mandat til at indlede trillogforhandlinger med Europa-Parlamentet med henblik på at sikre endelig vedtagelse inden valget til Europa-Parlamentet.

2. Baggrund

EU-institutionerne og interesserede parter har opfordret til øget beskyttelse af whistleblowere på EU-plan.

Europa-Parlamentet har i sin beslutning af 24. oktober 2017 om legitime tiltag til beskyttelse af whistleblowere, der handler i almenhedens interesse, og i sin beslutning af 20. januar 2017 om whistleblowers rolle for beskyttelsen af EU's finansielle interesser opfordret Kommissionen til at fremlægge et horisontalt lovforslag for at sikre et højt niveau for beskyttelse af whistleblowere både i den offentlige og private sektor i medlemsstaternes og i EU's institutioner.

I Rådets konklusioner af 11. oktober 2016 om gennemsigtighed på skatteområdet har Rådet anerkendt vigtigheden af beskyttelse af whistleblowere og opfordret Kommissionen til at undersøge mulighederne for fremtidige tiltag på EU-plan.

I Kommissionens meddelelse fra 2016 "EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse" fremgår, at håndhævelsen af EU-retten fortsat er en udfordring, og at Kommissionen har til hensigt at sætte "et stærkere fokus på håndhævelse for at tjene den almene interesse". Det fremgår endvidere, at problemet, f.eks. i forbindelse med bilemissionstests, vandforurening og transportsikkerhed, ofte ikke er mangel på EU-lovgivning, men snarere, at EU-lovgivningen ikke anvendes effektivt.

Kommissionen har på baggrund heraf den 23. april 2018 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen. Forslaget er den 18. maj 2018 oversendt til Rådet i en dansk sprogversion.

Sagen er endnu ikke på dagsordenen for et rådsmøde. Sagen forventes dog behandlet på et snarligt møde i Coreper med henblik på, at formandskabet kan indlede trillogforhandlinger med Europa-Parlamentet.

3. Forslagets indhold

Gennemgangen af forslaget er baseret på udkast til de kompromistekster, som formandskabet har fremlagt henholdsvis den 14. januar 2019 og 18. januar 2019. Den endelige kompromistekst vil kunne indeholde ændringer i forhold hertil.

3.1. Hjemmel og lovgivningsprocedure

Direktivforslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 16, 43(2), 50, 53(1), 91, 100, 114, 168(4), 169, 192(1) og 325(4).

Artikel 16 omhandler lovgivning om beskyttelse af personoplysninger. Artikel 43 omhandler lovgivning om den fælles ordning for markederne for landbrugsvarer. Artikel 50 omhandler lovgivning om gennemførelsen af etableringsfriheden. Artikel 53 omhandler lovgivning om bl.a. gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater mv. med henblik på at lette adgangen til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. Artikel 91 og artikel 100 omhandler lovgivning på transportområdet. Artikel 114 omhandler lovgivning om det indre markeds oprettelse og funktion. Artikel 168 omhandler lovgivning om beskyttelse og forbedring af folkesundheden. Artikel 169 omhandler lovgivning om forbrugerbeskyttelse. Artikel 192 omhandler lovgivning på miljøområdet. Artikel 325 omhandler lovgivning til bekæmpelse af svig med EU's finansielle interesser.

Direktivforslaget er endvidere fremsat med hjemmel i Traktaten om Oprettelse af det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom), særligt artikel 31 om udarbejdelse af grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling.

Direktivforslaget er ikke omfattet af det danske retsforbehold.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF art. 294, dvs. med Europa-Parlamentet som medlovgiver. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3.2. Forslagets formål

En øget beskyttelse af whistleblowere på EU-plan kan ifølge Kommissionen medvirke til at kunne afsløre og hindre overtrædelser af EU-lovgivningen, som ellers ville forblive skjult, og dermed bidrage til at forebygge skader mod offentlighedens interesser. En øget whistleblowerbeskyttelse kan ifølge Kommissionen endvidere bidrage til at sikre retten til ytringsfrihed og mediefrihed.

Kommissionen bemærker, at den nugældende beskyttelse af whistleblowere i de forskellige EU-lande er uensartet. Det anføres, at manglende beskyttelse af whistleblowere i en medlemsstat kan have en negativ indvirkning på EU's politikker i den pågældende medlemsstat, men at det også kan have afsmitende virkninger i andre medlemsstater. Endvidere bemærkes det, at beskyttelse af whistleblowere på EU-plan kun findes i særlige sektorer og i forskelligt omfang, og at der derfor i mange situationer er manglende muligheder for at forebygge og afsløre overtrædelser af EU-retten, hvilket kan forårsage alvorlig skade på offentlighedens interesser.

Direktivforslagets formål er således overordnet at styrke håndhævelsen af EU-lovgivningen gennem fastsættelse af fælles minimumsstandarder, der skal sikre en effektiv beskyttelse mod repressalier over for whistleblowere. Beskyttelsen skal gælde for indberetninger om overtrædelser inden for en række områder, hvor overtrædelser kan forårsage alvorlige skader på offentlighedens interesser.

3.3. Anvendelsesområde og betingelser for beskyttelse

Direktivet foreslås at finde anvendelse på overtrædelser af EU-lovgivningen inden for følgende områder: Offentlige indkøb, finansielle tjenesteydelser og forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, produkt-sikkerhed, transportsikkerhed, miljøbeskyttelse, strålebeskyttelse og nuklear sikkerhed, fødevare- og fodersikkerhed, dyresundhed og -velfærd, folkesundhed, forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger og sikkerhed i forbindelse med netværks- og informationssystemer. Direktivet foreslås ligeledes at finde anvendelse på overtrædelser til skade for EU's finansielle interesser, samt overtrædelser relateret til det indre marked, herunder overtrædelser af konkurrence- og statsstøtteregler samt overtrædelser af selskabsskatteregler, hvis formål er at opnå en skattefordel, som virker mod formålet og hensigten med de relevante selskabsskatteretlige regler.

Direktivforslaget omfatter personer, der arbejder i den private eller offentlige sektor. De omfattede personer er nærmere defineret som arbejdstagere og selvstændige forstået i overensstemmelse med TEUF, herunder tjenestemænd, aktionærer og personer, der tilhører ledelsesorganet hos en virksomhed, herunder ikke-ledende medlemmer, samt frivillige og ulønnede praktikanter, personer, som arbejder under tilsyn og ledelse af kontrahenter, underleverandører og leverandører. Direktivet foreslås endvidere at finde anvendelse på personer, der indberetter om oplysninger opnået gennem et arbejdsmæssigt forhold, der siden er bragt til ende, samt på personer, hvis arbejdsmæssige forhold endnu ikke er påbegyndt i tilfælde, hvor oplysninger om en overtrædelse er erhvervet i løbet af ansættelsesprocessen eller andre førkontraktretlige forhandlinger.

Direktivforslaget fastsætter visse betingelser for, at indberettende personer kan ydes beskyttelse i henhold til direktivet. Efter forslaget kræves således, at de indberettende personer skal have rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger er korrekte på tidspunktet for indberetningen, og at de indberettede oplysninger er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Endvidere kræves ifølge forslaget, at indberettende personer som udgangspunkt har brugt interne indberetningskanaler, inden eksterne indberetningskanaler anvendes, og at der som udgangspunkt anvendes interne og/eller eksterne indberetningskanaler inden der sker offentliggørelse af oplysninger. Såfremt en indberettende person efterfølgende ophører med at have rimelig grund til at tro, at de indberettede oplysninger var korrekte, skal denne i god tid indgive de nye oplysninger for at kvalificere sig til beskyttelse.

3.4. Intern indberetning og opfølgning på indberetninger

Direktivforslaget indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til – efter samråd med arbejdsmarkedets parter, hvis det er relevant – at sikre, at der i den offentlige og private sektor etableres interne indberetningskanaler og procedurer for modtagelse af og opfølgning på indberetninger.

Alle private virksomheder med mere end 50 ansatte er omfattet af forpligtelsen til at oprette interne kanaler. Tærsklen gælder dog ikke for virksomheder, der opererer i henhold til EU-lovgivningen vedrørende finansielle tjenesteydelser, forebyggelse af hvidvask og finansiering af terrorisme.

Alle offentlige myndigheder (dvs. både kommunale, regionale og statslige) er endvidere som udgangspunkt omfattet af forpligtelsen til at oprette in-

terne kanaler, idet kommuner med færre end 10.000 indbyggere eller myndigheder med færre end 50 ansatte dog kan undtages fra forpligtelsen, ligesom interne kanaler kan deles mellem kommuner.

I direktivforslaget fastsættes nærmere krav til de interne indberetningskanaler og procedurer til opfølgning af indberetninger. Det kræves navnlig, at indberetningskanaler indrettes og anvendes på en sådan måde, at fortroligheden af identiteten af den indberettende person garanteres. Det kræves også, at der udpeges en person eller afdeling, der omhyggeligt skal til følge op på indberetninger, og underrette den indberettende person inden for en rimelig frist om denne opfølgning. Andre personer, såsom arbejdstagerrepræsentanter, kan endvidere udpeges til fortrolige rådgivere. Endvidere kræves, at der gives klare og lettilgængelige oplysninger om indberetningsprocedurerne, herunder om ekstern indberetning. Endelig kræves det, at indberetninger kan modtages skriftligt i elektronisk format eller papirformat, og/eller mundtligt via telefon eller efter anmodning ved fysiske møder inden for en rimelig frist.

3.4. Ekstern indberetning og opfølgning på indberetning

Direktivforslaget indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at etablere eksterne indberetningskanaler. Medlemsstaterne skal ifølge forslaget udpege kompetente myndigheder, der skal etablere uafhængige og selvstændige eksterne indberetningskanaler, som sikrer fortroligheden i forbindelse med modtagelse og behandling af oplysninger fra den indberettende person, følger op på indberetninger inden for en rimelig frist, og i tilfælde, hvor det er relevant, sender indberetninger til de kompetente EU-organer mv.

I direktivforslaget fastsættes – ligesom til interne indberetningskanaler – nærmere krav til de eksterne indberetningskanaler og procedurer til opfølgning på indberetninger, herunder med hensyn til formen for modtagelse af indberetning og frister for opfølgning. Endvidere fastsætter direktivforslaget krav om, at de kompetente myndigheder har særligt uddannede medarbejdere til varetagelse af forskellige funktioner i forbindelse med håndtering af indberetninger.

Herudover indeholder direktivforslaget bl.a. nærmere regler om, at de kompetente myndigheder har pligt til offentliggørelse af en række oplysninger om indberetningsordningen, registrering af indberetninger og regelmæssig gennemgang af procedurer for modtagelse af og opfølgning på indberetninger.

3.5. Beskyttelse af indberettende og de af indberetningerne berørte personer

Ifølge direktivforslaget skal medlemsstaterne som udgangspunkt sikre den indberettende persons identitet. Det fremgår desuden af direktivforslaget, at EU's regler om beskyttelse af personoplysninger (forordning (EU) 2016/679, direktiv (EU)) finder anvendelse på enhver behandling af personoplysninger i henhold til direktivet, og at enhver udveksling eller videregivelse af oplysninger skal ske i overensstemmelse med forordning (EU) 2018/1725).

Ifølge direktivforslaget skal medlemsstaterne forbyde enhver form for repressalier over for indberettende personer, herunder bl.a. suspension, midlertidig fritstilling, afskedigelse, degradering, overførsel af opgaver, forflytning, negativ bedømmelse af præstationer, disciplinære sanktioner.

Endvidere skal medlemsstaterne ifølge forslaget træffe en række yderligere foranstaltninger med henblik på at sikre beskyttelsen af indberettende personer. Medlemsstaterne skal således bl.a. sikre følgende:

- Let tilgængelig og gratis information og rådgivning om procedurer og retsmidler vedrørende beskyttelse mod repressalier.
- Fritagelse for ansvar for overtrædelse af en eventuel tavshedspligt, som gælder i henhold til kontrakt eller lovgivning ved videregivelse af oplysninger, til indberettende personer.
- Omvendt bevisbyrde i retssager, således at arbejdsgiveren skal bevise, at repressalier over for en indberettende person ikke er en konsekvens af indberetningen.
- Adgang til afhjælpende foranstaltninger til den indberettende person mod repressalier, herunder foreløbige retsmidler, indtil retssagen er afgjort i overensstemmelse med de nationale regler.
- Sikring af, at indberettende personer under retssager, der føres mod personer uden for arbejdsrelateret kontekst, f.eks. i sager om injurier, krænkelse af ophavsret eller brud på tavshedspligt, som forsvar kan påberåbe sig at have udført en indberetning eller offentliggørelse i overensstemmelse med direktivet.

Medlemsstaterne skal ifølge direktivforslaget også sikre, at de berørte personer, herunder dem, der er berørt af indberetningerne, fuldt ud skal nyde godt af deres rettigheder i henhold til EU's Charter om grundlæggende rettigheder, bl.a. princippet om uskyldsformodning, retten til effektive retsmidler og til en retfærdig rettergang samt retten til et forsvar, ligesom de berørte personeres identitet skal beskyttes af kompetente myndigheder, så længe undersøgelsen pågår.

Herudover skal medlemsstaterne ifølge forslaget sikre effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner over for fysiske eller juridiske personer, der hindrer eller forsøger at hindre en indberetning, udfører repressalier mod en indberettende person, anlægger retssag til skade for den indberettende person, tilsidesætter forpligtelsen til at bevare fortroligheden af indberettende personers identitet eller udfører ondsindet og bedragerisk whistleblower-aktivitet.

3.6. Afsluttende bestemmelser

Ifølge direktivforslagets afsluttende bestemmelser har medlemsstaterne mulighed for at indføre eller opretholde gunstigere nationale regler om beskyttelse af indberettende personer.

De afsluttende bestemmelser indeholder i øvrigt nærmere regler om bl.a. ikrafttræden, gennemførelse og evaluering.

4. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har vedtaget en betænkning om forslaget den 20. november 2018. I betænkningen foreslås en række ændringer til forslaget, herunder foreslås et bredere anvendelsesområde og en mere fleksibel tilgang til anvendelsen af interne og eksterne kanaler i forhold til Kommissionens forslag. Desuden er fagforeningernes rolle blevet styrket med udvalgets forslag.

Den 30. november 2018 vedtog udvalget desuden at indlede trilogforhandlinger med Rådet og Kommissionen.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har om forholdet til nærhedsprincippet anført, at direktivforslagets formål med at styrke håndhævelsen af visse områder af EU-lovgivningen gennem whistleblowerbeskyttelse ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes ved, at medlemsstaterne handler alene og ukoordineret.

Kun et lovgivningsmæssigt tiltag på EU-plan kan ifølge Kommissionen forbedre håndhævelsen af EU-lovgivningen ved at sikre minimumsstandarder for harmonisering af bestemmelserne om beskyttelse af whistleblowere. Endvidere kan kun en indsats på EU-plan ifølge Kommissionen sikre sammenhæng og tilpasning af de eksisterende regler i sektorspecifikke EU-retsakter.

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

6.1. Whistleblowerordninger i den offentlige sektor

De ordninger i den offentlige forvaltning, der traditionelt betegnes som whistleblowerordninger, er helt overordnet karakteriseret ved, at der med henblik på at forhindre repressalier over for personer, der gør opmærksom på ulovligheder eller grovere uregelmæssigheder, er oprettet en særlig enhed, der kan modtage og behandle anonyme indberetninger fra sådanne personer.

Der gælder i dansk ret ingen generel lovgivning om whistleblowerordninger i den offentlige.

Der er imidlertid oprettet enkelte specifikke lovregulerede whistleblowerordninger i offentlige tilsynsmyndigheder. Dette gælder bl.a. i Finanstilsynet, Arbejdstilsynet og Miljøstyrelsen.

Herudover er der på administrativt grundlag oprettet whistleblowerordninger hos en række myndigheder, hvor indberetningen indgives til den myndighed, som indberetningen handler om. Dette gælder bl.a. flere kommuner, Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring, Lønmodtagernes Dyrtidsfond, ATP, Energinet.dk og DSB.

Det bemærkes, at Udvalget om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger i betænkning nr. 1553/2015 vurderede behovet for en

lovregulering af whistleblowerordninger. Udvalget kunne ikke anbefale en sådan lovregulering. Under henvisning til navnlig de store forskelle på myndigheder i den offentlige forvaltning, fandt Udvalget det mere hensigtsmæssigt, at vurderingen af behovet for whistleblowerordninger – og den nærmere udformning af den enkelte ordning – foretages myndighed for myndighed.

Selvom der ikke eksisterer en generel lovregulering af whistleblowerordninger i det offentlige, har offentligt ansatte i vidt omfang ret til at videregive oplysninger om ulovlig forvaltning mv., ligesom offentligt ansatte i vidt omfang er beskyttet mod ansættelsesretlige sanktioner ved retmæssig videregivelse af sådanne oplysninger. Disse regler, der er nærmere beskrevet i pkt. 6.1.1. og pkt. 6.1.2. nedenfor, gælder således uafhængigt af lovregulerede eller administrativt fastsatte whistleblowerordninger.

6.1.1. Offentligt ansattes meddeleret

Offentligt ansatte har generelt en såkaldt meddeleret, hvilket betyder, at de i et vist omfang har ret til at videregive oplysninger til pressen og andre eksterne parter i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning og anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.

Meddeleretten for offentligt ansatte skal ses i sammenhæng med offentligt ansattes ytringsfrihed. Offentligt ansatte har således ret til at udtale sig til pressen eller andre eksterne parter på egne vegne om forhold, der vedrører ulovlig forvaltning, hvis udtalelserne falder inden for grænserne af deres ytringsfrihed, jf. grundlovens § 77, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder artikel 11.

Hvis der er tale om fortrolige oplysninger, følger det af straffelovens § 152 e, at oplysningerne kun vil kunne videregives, hvis den ansatte er forpligtet til at videregive dem, eller hvis det sker til varetagelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis den ansatte videregiver oplysninger om konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning.

Herudover har offentligt ansatte i meget vidt omfang ret – og i visse tilfælde også pligt – til at underrette internt om ulovlige eller fagligt uforvarselige forhold (intern meddeleret).

Det antages desuden, at offentligt ansatte har ret til at rette henvendelse til relevante eksterne tilsynsorganer, herunder Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen, i tilfælde af klare ulovligheder.

Der kan ikke stilles krav om, at den offentligt ansatte har foretaget en forudgående intern underretning om ulovligheder eller uforsvarlige forhold, hvis underretningen ikke kan forventes at få noget resultat. I sådanne tilfælde kan den offentligt ansatte således gå direkte til f.eks. pressen, Folketingets ombudsmand eller Rigsrevisionen.

Offentligt ansatte, der henvender sig til en myndighed om f.eks. ulovlig forvaltning, kan ikke forvente, at deres identitet ikke kommer til andres kendskab, hvis identiteten fremgår af sagen. Det skyldes, at denne type oplysninger som udgangspunkt vil være omfattet af retten til aktindsigt.

6.1.2. Beskyttelse af offentligt ansatte mod efterfølgende ansættelsesretlige konsekvenser

Der findes ikke i dansk ret en særlig regulering af spørgsmålet om beskyttelse af offentligt ansatte whistleblowere. En sådan beskyttelse kan imidlertid udledes af de almindelige ansættelsesregler, der gælder for offentligt ansatte.

Det følger heraf, at ved offentligt ansattes retmæssige videregivelse af oplysninger kan ansættelsesmyndigheden ikke anvende ansvarsreaktioner, herunder disciplinæransvar, straf eller misligholdelsesbeføjelser, over for den ansatte. Det er således en betingelse for anvendelse heraf, at den ansatte har handlet i strid med de regler og normer, der gælder i henhold til ansættelsesforholdet.

Ved retmæssig videregivelse af oplysninger vil myndighedens anvendelse af skønmæssige negative ledelsesreaktioner tilsvarende være uberettiget som følge af almindelige forvaltningsretlige regler og principper, herunder navnlig kravet om saglighed og proportionalitet. Efter gældende praksis kan der dog være tilfælde, hvor følgevirkningerne af en retmæssig videregivelse – f.eks. samarbejdsvanskeligheder – kan være så alvorlige, at de kan danne grundlag for negative ledelsesreaktioner.

Hvis en ansættelsesmyndighed uberettiget har afskediget en ansat, sanktioneres dette efter gældende praksis med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation.

6.2. Whistleblowerordninger i den private sektor

Der gælder ingen generel ansættelsesretlig lovgivning om whistleblowerbeskyttelse af privatansatte. En række love kan være relevante i forbindelse med en ansættelsesretlig bedømmelse af privatansattes ytringer.

Efter funktionærlovens § 2 b kan en funktionær, der har været ansat i mindst et år, tilkendes en godtgørelse for usaglig opsigelse.

Herudover vil det f.eks. kunne være i strid med lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, hvis en ansat f.eks. afskediges som følge af at have ytret sig politisk.

Mange kollektive overenskomster og aftaler indeholder et forbud mod usaglig afskedigelse, der ligner funktionærlovens. Desuden kan kollektive overenskomster og aftaler indeholde mere specifikke bestemmelser af betydning for beskyttelsen af privatansattes ytringsfrihed.

Whistleblowerordninger er allerede blevet indført i en række sektorspecifikke EU-instrumenter på områder som f.eks. finansielle tjenesteydelser, transportsikkerhed og miljøbeskyttelse, som er gennemført i dansk ret.

7. Konsekvenser

7.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af direktivforslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet der ikke i dansk ret eksisterer en generel regulering af whistleblowerordninger, herunder beskyttelse af whistleblowere, gældende for både den offentlige og den private sektor. Det vurderes imidlertid umiddelbart, at der i direktivforslaget er et vist rum for, at det implementeres i dansk ret ved kollektive overenskomster.

Hvis forslaget vedtages i sin foreliggende form kan det ikke afvises, at der vil være behov for tilpasning af eksisterende sektorlovgivning om whistleblowerbeskyttelse, der er gennemført i dansk ret som følge af EU-retlig regulering.

7.2. Økonomiske og administrative konsekvenser

7.2.1. Direktivforslaget vurderes i sin nuværende form at have ikke ubetydelige statsfinansielle konsekvenser, idet det indebærer, at der hos et stort antal offentlige myndigheder skal etableres interne indberetningskanaler. Det er endvidere vurderingen, at direktivforslaget vil have økonomiske konsekvenser for regionale og kommunale myndigheder. Der skal ligeledes udpeges kompetente myndigheder, som skal etablere eksterne indberetningskanaler.

En nærmere vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige kan ikke foretages på det foreliggende grundlag og vil blive foretaget, når forslagens endelige anvendelsesområde og udformning kendes.

7.2.2. Det foreliggende direktivforslag vurderes endvidere at have erhvervsøkonomiske konsekvenser. Kravet om etablering af procedure for intern indberetning og opfølgning på indberetninger vedrørende overtrædelser omfattet af forslaget for alle mellemstore og store virksomheder forventes samlet at kunne medføre administrative og økonomiske byrder for danske virksomheder på over 4 mio. kr. årligt.

En nærmere vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet kan ikke foretages på det foreliggende grundlag og vil blive foretaget, når forslagens endelige anvendelsesområde og udformning kendes.

8. Høring

Direktivforslaget har været i skriftlig høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 22. januar 2019.

Forslaget har i perioden fra den 28. maj 2018 til den 25. juni 2018 været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Vestre Landsret, Østre Landsret, Sø- og Handelsretten, Samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Amnesty International Danmark, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Arbejdsretten,

ATP-huset, Autobranchens Handels- og Industriforening, BAT-Kartellet, Beskæftigelsesrådet (BER), Business Danmark, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Cepos, Danmarks Almene Boliger, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Frie Fagforening, Danmarks Journalisthøjskole, Danmarks Rederiforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Byggeri, Dansk Eksportforening, Dansk Energi, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk InkassoBrancheforening, Dansk IT, Dansk Journalistforbund, Dansk Kredit Råd, Dansk Told og Skatteforbund, Dansk Varefakta Nævn, Danske Advokater, Danske Dagblades Forening, Danske Insolvensadvokater, Danske Medier, Danske Regioner, Danske Speditører, Datatilsynet, De Frie Funktionærer, Den særlige klageret, Det Faglige Hus, DJØF, Fagligt Fælles Forbund (3F), Finans og Leasing, Finansforbundet, FinansDanmark, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Forbrugerrådet, Forenede Danske Motor ejere (FDM), Forsikring & Pension, Frie Funktionærer, FSR – danske revisorer, FTF, Gartneri-, Land- og Skovbrugets Arbejdsgivere, HK Landsklubben Danmarks Domstole, Institut for Menneskerettigheder, Jobtryghed, Justitia, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Kommunernes Landsforening, Kooperationen, Kraka, Kristelig Arbejdsgiverforening (KA), Kristelig Fagbevægelse, Kuratorforeningen, Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet), Landbrug og Fødevarer, Landsdækkende Banker Landsorganisationen Danmark (LO), Lederne, Lejernes Landsorganisation, Liberale Erhvervs Råd, Lønmodtagernes Garantifond, Nationalbanken Offentligt Ansattes Organisationer, Politiforbundet, Realkreditforeningen, Realkreditrådet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Transparency International Danmark, Veron (Whistleblowerorganisationen i Danmark).

Der er modtaget høringsvar fra: Akademikernes Centralorganisation, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Medier, Danske Regioner, Finans Danmark, Finans Forbundet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, FTF, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Landsorganisationen Danmark (LO), Lederne og Transparency International Danmark (TI-DK).

Høringsvar er oversendt til Folketinget.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Sagen er endnu ikke på dagsordenen for et rådsmøde, men det rumænske formandskab forventes på Coreper-mødet den 25. januar 2019 at indhente

mandat til at indlede trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet med henblik på at sikre endelig vedtagelse inden valget til Europa-Parlamentet.

Forslaget har været forhandlet i Rådets Arbejdsgruppe vedrørende Grundlæggende Rettigheder, Borgerlige Rettigheder og Fri Bevægelighed for Personer (FREMP). Forslaget er generelt blevet positivt modtaget af medlemslandene, og der forventes at være opbakning til forslaget. Under forhandlingerne har navnlig den trinvise opdeling af indberetningskanaler, forslagets samspil med andre sektorspecifikke retsakter samt forslagets retsgrundlag givet anledning til drøftelse blandt medlemslandene.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter overordnet forslagets formål om at sikre overholdelse af EU-lovgivningen og beskyttelsen af personer, der indberetter overtrædelser heraf. For regeringen er det en prioritet at støtte tiltag, der har til formål at bekæmpe svig med EU's midler.

Regeringen finder imidlertid generelt forslaget vidtgående og er umiddelbart skeptisk over for behovet for en horisontal regulering af whistleblowerordninger omfattende hele den offentlige og private sektor.

Regeringen har under forhandlingerne arbejdet for, at byrderne for juridiske enheder ikke bliver unødigt byrdefulde.

Der har endvidere fra regeringens side været fokus på, at arbejdsmarkedets parter autonomi respekteres. I overensstemmelse med den danske arbejdsmarkedsmodel finder regeringen, at regulering af beskyttelse af whistleblowere mod repressalier bedst forestås af arbejdsmarkedets parter i kollektive overenskomster. Derfor har regeringen arbejdet for, at et direktiv på dette område i videst muligt omfang søges implementeret i dansk ret ved kollektive overenskomster.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Grund- og nærhedsnotat er fremsendt til Folketingets Europaudvalg den 18. juni 2018.