



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 26. februar 2019
Kontor: EU-retskontoret
Sagsbeh: Anna Munksgaard Juul
Holm
Sagsnr.: 2019-3051-0021
Dok.: 1021025

Revideret samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i Det Blandede Udvalg den 7.-8. marts 2019

Side:

- | | | |
|--------------|----------|---|
| 3-5 | Punkt 4: | Overordnet debat om EU's bekæmpelse af terrorisme
- <i>Politisk drøftelse</i> |
| 6-13 | Punkt 5: | Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmoniserede regler for udpegning af retlige repræsentanter med henblik på indsamling af bevismateriale i straffesager
- <i>Generel indstilling</i> |
| 14-29 | Punkt 6: | Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen
- <i>Statusorientering</i> |
| 30-32 | Punkt 7: | Forhandlingsmandat til en aftale mellem EU og USA om adgang til e-beviser
- <i>Politisk drøftelse</i> |

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Dagsordenspunkt 4: Overordnet debat om EU's bekæmpelse af terrorisme

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke.

1. Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. marts 2019 forventes det, at Kommissionen vil gøre generel status i forhold til sikkerhedsunionen og bl.a. opfordre til at styrke samarbejdet i EU på terrorbekæmpelsesområdet. Kommissionen vil sandsynligvis inddrage anbefalinger fra Europa-Parlamentets Særlige Udvalg om Terrorisme. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet positiv over for tiltag, der kan styrke samarbejdet i EU på terrorbekæmpelsesområdet. Fra dansk side lægges der vægt på, at klassificerede oplysninger skal behandles særskilt og i overensstemmelse med national lovgivning og national sikkerhed.

2. Baggrund

Den 6. juli 2017 nedsatte Europa-Parlamentet et særligt udvalg om terrorisme, der fik til opgave at adressere de praktiske og retlige udfordringer, der ses i kampen mod terrorisme – med særligt fokus på samarbejde og informationsdeling.

Det Særlige Udvalg om Terrorisme udgav sin endelige rapport den 13. november 2018. Rapporten indeholder 227 anbefalinger til tiltag og initiativer, der kan medvirke til at overkomme de identificerede praktiske og retlige udfordringer og styrke kampen mod terrorisme i EU.

Rapporten blev vedtaget af Europa-Parlamentet ved resolution den 12. december 2018.

Anbefalingerne vedrører en lang række emner, herunder bl.a. terrortruslen, forebyggelse og bekæmpelse af radikaliserings, samarbejde og udveksling af oplysninger, terrorfinansiering og EU's ydre grænser.

I forhold til samarbejde og udveksling af oplysninger anbefaler udvalget bl.a., at medlemsstaterne udvikler den nødvendige retlige ramme for en fremtidig tilgang med ”udveksling af oplysninger som standard”, når det drejer sig om udveksling af terrorbekæmpelsesrelaterede oplysninger med andre medlemsstater og relevante EU-agenturer og -organer. Sådanne oplysninger skal ifølge udvalget som den klare hovedregel udveksles, og der bør kun kunne afstås fra at udveksle oplysninger i særlige tilfælde, hvor videregivelse af oplysninger ville bringe igangværende efterforskning eller en persons sikkerhed i fare.

Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet den 7.-8. marts 2019 vil gøre generel status på terrorbekæmpelsesområdet og opfordre til at styrke samarbejdet i EU. Kommissionen vil sandsynligvis inddrage anbefalingerne fra Det Særlige Udvalg om Terrorisme i drøftelserne.

3. Formål og indhold

Det forventes, at Kommissionen ønsker en drøftelse af, hvilke tiltag der kan styrke EU's indsats på terrorbekæmpelsesområdet. Det forventes, at Kommissionen overordnet bl.a. vil opfordre til at styrke samarbejdet i EU på terrorbekæmpelsesområdet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Udvekslingen af synspunkter medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Udvekslingen af synspunkter medfører ikke i sig selv statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er – ud over høringen af Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. februar 2019 – ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser af de øvrige medlemsstaters holdninger til punktet.

Det bemærkes, at rapporten fra Europa-Parlamentets Særlige Udvalg om Terrorisme generelt er blevet positivt modtaget af medlemsstaterne, men at flere medlemsstater har forholdt sig kritisk til bl.a. udvalgets anbefalinger om standardiseret udveksling af terrorbekæmpelsesrelaterede oplysninger.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side kan man generelt tilslutte sig opfordringer til at styrke samarbejdet i EU på terrorbekæmpelsesområdet. Fra dansk side støtter man initiativer, der kan medvirke til at styrke informationsudvekslingen mellem medlemsstaternes myndigheder med henblik på at forebygge og bekæmpe terrorisme, herunder at øge medlemslandenes bidrag til Europol-databaser, og på at sikre Europol adgang til relevante EU-databaser. Fra dansk side er der dog fokus på, at klassificerede oplysninger skal behandles særskilt og i overensstemmelse med national lovgivning og national sikkerhed. Derfor kan man fra dansk side ikke støtte eventuelle forslag, der måtte pålægge EU-medlemsstaterne obligatorisk og/eller automatisk udveksling af sådanne oplysninger med EU, herunder Europol. Regeringen kan derfor ikke støtte anbefalingen om standardiseret udveksling af terrorbekæmpelsesrelaterede oplysninger, der fremgår i rapporten fra Det Særlige Udvalg om Terrorisme.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

Samarbejdet i EU på terrorbekæmpelsesområdet er løbende blevet forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 5: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om harmoniserede regler for udpegning af retlige repræsentanter med henblik på indsamling af bevismateriale i straffesager

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM (2018) 226 endelig

1. Resumé

Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet. Forslaget er sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. marts 2019 med henblik på en generel indstilling. Forslaget har overordnet til formål at lette indsamlingen af elektronisk bevismateriale på tværs af landegrænser i straffesager. Derudover har direktivforslaget til formål at reducere hindringer for tjenesteudbydernes frie udveksling af tjenesteydelser. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Direktivforslaget forventes at nødvendiggøre ændringer i dansk lovgivning. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet positiv over for forslaget, og der er fra dansk side blevet lagt vægt på, hvilken betydning forslaget vil have for Danmark, herunder for danske myndigheder, tjenesteudbydere og forbrugere samt for det fremtidige samarbejde med de øvrige medlemsstater.

2. Baggrund

Kommissionen har den 17. april 2018 fremsat en pakke bestående af a) et forordningsforslag om europæiske editions- og sikringskendelser om elektronisk bevismateriale i straffesager og b) et direktivforslag om harmoniserede regler for udpegning af retlige repræsentanter med henblik på indsamling af bevismateriale i straffesager.

De to forslag supplerer de eksisterende EU-regler om retligt samarbejde, herunder konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, samt den europæiske efterforskningskendelse. Danmark deltager ikke i sidstnævnte på grund af retsforbeholdet.

Forordningsforslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 82, stk. 1. I henhold til artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling (forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender) deltager Danmark ikke i en kommende vedtagelse af det foreliggende forordningsforslag, der således ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Direktivforslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 53 og 62. Direktivforslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet, og Danmark deltager derfor i en kommende vedtagelse af det foreliggende direktivforslag, der således vil være bindende for og finde anvendelse i Danmark. Begge forslag skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294).

Der blev opnået generel indstilling til forordningsforslaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2018.

Forbedring af grænseoverskridende adgang til e-beviser har indgået i arbejdet med strafforfølgelse i cyberspace, der bl.a. omfatter spørgsmål vedrørende kryptering og e-beviser. Emnet har siden været drøftet på en række rådsmøder siden 2015.

Direktivforslaget er modtaget i dansk sprogversion den 25. maj 2018.

3. Formål og indhold

Direktivforslaget har til formål at forpligte medlemslandene til at forpligte udbydere af visse elektroniske tjenester, som udbyder tjenester i EU, til at udpege en retlig repræsentant, som skal modtage, overholde og håndhæve afgørelser fra kompetente myndigheder om indsamling af bevismateriale i straffesager på vegne af den pågældende tjenesteudbyder. Der vil eksempelvis kunne være tale om de kendelser om udlevering og sikring af elektronisk bevismateriale, der indføres med det samtidigt fremsatte forordningsforslag, men der kan også være tale om rent nationale anmodninger eller anmodninger baseret på den europæiske efterforskningskendelse eller i medfør af reglerne om retshjælp.

Det afgørende for, om en tjenesteudbyder ”udbyder tjenester i EU”, er, om tjenesteudbyderen gør det muligt for juridiske eller fysiske personer i en eller flere medlemsstater at anvende sine tjenester. Den blotte tilgængelighed af tjenesten er dog ikke tilstrækkelig. Der stilles derfor også krav om en ”væsentlig tilknytning” til den eller de medlemsstater, hvor tjenesterne stilles til rådighed, hvilket vil skulle afgøres på grundlag af en række momenter. En

sådan væsentlig tilknytning anses for at være til stede, hvis tjenesteudbyderen er etableret i EU.

For tjenesteudbydere uden for EU vil det være afgørende for, om kravet om væsentlig tilknytning er opfyldt, om der er et betydeligt antal brugere i en eller flere medlemsstater, eller om tjenesteudbyderen målretter sine tjenester *mod* en eller flere medlemsstater, f.eks. ved at markedsføre tjenesterne på det nationale sprog eller ved at udbyde apps i lokale ”app-butikker”.

Forslaget finder ikke anvendelse for tjenesteudbydere, der er etableret i en enkelt medlemsstat og alene udbyder tjenester på denne medlemsstats område. Danske virksomheder, der alene udbyder tjenester i Danmark, vil således ikke blive forpligtet efter direktivet.

Udbydere af følgende typer af tjenester er omfattet af forslaget:

- 1) Elektroniske kommunikationstjenester som defineret i artikel 2, stk. 4, i direktivet om en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation.
- 2) Informationssamfundets tjenester som defineret i artikel 1, stk. 1, litra b, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535, *som gør det muligt for brugerne at kommunikere med hinanden, eller som giver mulighed for behandling eller lagring af data på vegne af de brugere, som tjenesten udbydes til.*
- 3) Internetdomænenavns- og IP-nummereringstjenester såsom udbydere af IP-adresser, domænenavnsadministratorer, domænenavnsregistratorer og hermed forbundne privatlivs- og proxytjenester.

En udbyder af sådanne tjenester, som udbyder sine tjenester i EU, jf. det ovenfor beskrevne, vil skulle udpege mindst én retlig repræsentant inden for EU. Repræsentanten vil skulle udpeges i en af de medlemsstater, hvor tjenesteudbyderen udbyder sine ydelser eller er etableret.

Den retlige repræsentant kan være en fysisk eller juridisk person, herunder tredjemand. Tjenesteudbyderen vil også kunne udpege et eksisterende forretningssted, herunder en juridisk enhed, et agentur, et kontor eller hovedsædet.

Direktivforslaget indeholder en bestemmelse om, at hvis en tjenesteudbyder er forpligtet til at udpege en retlig repræsentant, og hvis tjenesteudbyderen udbyder sine tjenester i en medlemsstat, der deltager det retlige samarbejde på det strafferetlige område (instrumenter vedtaget i henhold til TEUF afsnit V, kapitel 4), skal tjenesteudbyderen udpege mindst én retlig repræsentant i en medlemsstat, der deltager i det retlige samarbejde i straffesager. Baggrunden for denne bestemmelse er, at Danmark som følge af retsforbeholdet (samt i et vist omfang også Irland og Storbritannien) ikke i alle tilfælde vil være bundet af den retsakt (f.eks. den europæiske efterforskningskendelse), som ligger til grund for anmodningen til den retlige repræsentant.

Dette medfører, at en retlig repræsentant udpeget i *Danmark (eller i en anden medlemsstat, der ikke deltager i et eller flere af de relevante samarbejdsinstrumenter)*, ikke vil kunne varetage sit hverv fuldt ud, idet vedkommende ikke vil kunne *modtage* en kendelse i henhold til det instrument, som medlemsstaten ikke deltager i.

For Danmark vil denne bestemmelse i praksis medføre, at en dansk tjenesteudbyder omfattet af direktivet, der udbyder tjenester i et andet EU-land end Danmark, ikke vil kunne udpege sin retlige repræsentant i Danmark, fordi Danmark som følge af retsforbeholdet ikke i alle tilfælde vil være bundet af de retsakter, der ligger til grund for anmodningen. Den danske virksomhed vil således skulle udpege sin retlige repræsentant i en medlemsstat, der deltager i det EU-retlige samarbejde på det strafferetlige område.

Tjenesteudbyderne skal oplyse den centrale myndighed i den medlemsstat, hvori den retlige repræsentant udpeges, om udpegningen og kontaktoplysninger på den pågældende retlige repræsentant, samt om det eller de sprog, der kan rettes henvendelse til repræsentanten på. Har en tjenesteudbyder udpeget flere retlige repræsentanter, skal tjenesteudbyderen desuden oplyse om de kriterier, som tjenesteudbyderen har fastsat skal gælde for fordelingen mellem repræsentanterne ved fremsendelsen af henvendelser. Medlemslandenes myndigheder vil kunne afvige fra disse kriterier i behørigt begrundede tilfælde. Tjenesteudbyderen skal gøre oplysningerne offentligt tilgængelige og orientere om eventuelle ændringer.

Medlemsstaterne skal ved fastsættelsen af nationale regler sikre bl.a., at *såvel* den retlige repræsentant *som tjenesteudbyderen* kan gøres ansvarlige for manglende opfyldelse af de forpligtelser, der udspringer af den retlige

ramme, som gælder ved repræsentantens modtagelse af afgørelser og kendelser.

Medlemsstaterne skal bl.a. også indføre sanktioner for tjenesteudbydere overtrædelse af nationale bestemmelser, der vedtages i medfør af direktivet, herunder hvis en tjenesteudbyder ikke udpeger en retlig repræsentant i overensstemmelse med direktivet eller ikke forsyner repræsentanten med de nødvendige beføjelser og ressourcer til generelt at kunne efterkomme de kompetente myndigheders afgørelser. Straffen for ikke at efterkomme en konkret afgørelse, såsom en kendelse i en konkret sag, vil derimod skulle følge af andre instrumenter, såsom det samtidigt fremsatte forordningsforslag, eller af national ret.

Direktivforslaget indfører endvidere en række andre forpligtelser for de enkelte medlemsstater med henblik på sikring af direktivets effektivitet.

Direktivforslaget indeholder herudover bestemmelser om mekanismer vedrørende koordination mellem de centrale myndigheder i medlemsstaterne, gennemførelse, evaluering og ikrafttræden.

Der henvises for en nærmere gennemgang af forordnings- og direktivforslagene om e-beviser, herunder i forhold til retssikkerhed og forholdet til det danske retsforbehold, til justitsministerens besvarelse af 29. januar 2019 af spørgsmål nr. 1 fra Folketingets Europaudvalg vedrørende direktivforslaget.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at forslaget omfatter tjenesteudbydere, der udbyder deres tjenester i EU, uanset hvor de er etableret, dvs. både i og uden for EU.

Kommissionen har i den forbindelse anført, at det i mangel af en fælles EU-tilgang er sandsynligt, at ukoordinerede nationale løsninger i forhold til modtagelse, overholdelse og fuldbyrdelse af afgørelser om indsamling af bevismateriale i straffesager vil føre til en fragmentering og skabe et klude-tæppe af forskellige og potentielt konfliktende nationale forpligtelser for de

tjenesteudbydere, der driver virksomhed på flere markeder. Kommissionen har anført, at dette hæmmer leveringen af tjenesteydelser i hele EU.

På baggrund af de forskellige retlige tilgange samt de mange interesser vurderer Kommissionen således, at det er mest hensigtsmæssigt med lovgivning på EU-niveau for at kunne adressere problemerne.

Det er – af de af Kommissionen anførte grunde – regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Der findes ikke i dansk ret regler om tjenesteudbyderes udpegning af en retlig repræsentant med henblik på indsamling af bevismateriale i straffesager.

Er der tale om et efterforskningskridt i Danmark, som foretages af dansk politi, f.eks. en editionskendelse til en dansk tjenesteudbyder, vil der kunne rettes direkte henvendelse til den danske tjenesteudbyder.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det vurderes, at en vedtagelse af direktivforslaget vil medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vurderes *endvidere*, at en vedtagelse af direktivforslaget vil have konsekvenser for erhvervslivet. Disse konsekvenser vil være forbundet med, at danske virksomheder, der er omfattet af direktivet, skal udpege en retlig repræsentant, der skal være bosiddende eller etableret i en anden medlemsstat end Danmark og besvare anmodninger fra andre medlemsstaters retslige myndigheder vedrørende udlevering af bevismateriale i straffesager. *De nærmere økonomiske konsekvenser for erhvervslivet vil skulle afklares nærmere i forbindelse med gennemførelsen af direktivet i dansk ret.*

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Sagen har været i skriftlig høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. februar 2019.

Kommissionens forslag er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Præsidenterne for byretterne, Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Erhverv, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Anklagere, Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i Aarhus (Juridisk Institut), Institut for Menneskerettigheder, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Københavns Universitet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), og Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Præsidenterne for byretterne, Institut for Menneskerettigheder, Rigspolitiet, Politiforbundet, Datatilsynet og Domstolsstyrelsen har afgivet høringssvar, men har ikke haft bemærkninger til forslagene.

IT-politisk forening, Erhvervsstyrelsen og Dansk Erhverv har afgivet høringssvar med bemærkninger til begge forslag.

Der henvises til det oversendte reviderede grund- og nærhedsnotat af 29. januar 2019.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes officielle holdninger til forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man overordnet positivt indstillet over for forslaget, der har til formål at lette det retlige samarbejde i straffesager og at reducere hindringer for tjenesteudbydernes frie udveksling af tjenesteydelser i EU.

Danmark er således positivt indstillet over for, at direktivet indebærer, at danske virksomheder omfattes af direktivet, der udbyder tjenesteydelser i andre medlemsstater, fremadrettet ikke vil blive mødt med forskellige krav vedrørende udpegning af retlige repræsentanter i de forskellige medlemsstater. Der vil f.eks. ikke fremadrettet kunne stilles krav om, at danske virksomheder udpeger repræsentanter i alle de medlemsstater, hvori virksomhederne udbyder tjenesteydelser.

Direktivforslaget vil imidlertid medføre visse konsekvenser for Danmark, jf. pkt. 7. Fra dansk side har der under forhandlingerne været lagt vægt på, hvilken betydning forordnings- og direktivforslaget vil have for Danmark, herunder for danske myndigheder, forbrugere og tjenesteudbydere, samt for det fremtidige samarbejde med de øvrige medlemsstater, herunder særligt set i lyset af, at forordningsforslaget om europæiske editions- og sikringskendelser om elektronisk bevismateriale i straffesager ikke finder anvendelse for eller i Danmark.

Kommissionen har i den forbindelse uformelt tilkendegivet over for regeringen, at kendelser efter forordningen som udgangspunkt – på samme måde som for tjenesteydere fra lande uden for EU – tillige vil omfatte bevismateriale, der er lagret i Danmark. Det indebærer imidlertid samtidig, at en repræsentant for en dansk tjenesteudbyder omfattes af direktivet, der udbyder tjenester i et andet EU-land end Danmark, vil have de samme rettigheder som repræsentanter for tjenesteydere fra lande uden for EU i forhold til håndteringen af editions- og sikringskendelser efter forordningen, herunder forordningens regler om håndtering af de situationer, hvor der måtte gælde særlige nationale regler for udlevering af bevismateriale.

Regeringen vil frem mod rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. marts 2019 søge at få Kommissionens skriftlige bekræftelse af ovenstående forståelse af forordningens anvendelse over for danske virksomheder.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 5. oktober 2018 til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. oktober 2018.

Dagsordenspunkt 6: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2018) 218 endelig

1. Resumé

Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet. Kommissionen har den 23. april 2018 præsenteret forslag til direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen. 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 forslagens formål. Sagen blev forelagt Folketingets Europaudvalg den 25. januar 2019, hvor der blev givet mandat til, at regeringen kunne støtte, at det rumænske formandskab indledte forhandlinger med Europa-Parlamentet. Der blev lagt vægt på, at man fra dansk side i forhandlingerne vil arbejde for, at den omvendte bevisbyrde modificeres, at arbejdsmarkedets parterers autonomi respekteres, at forslaget bliver mere fleksibelt, at tvivlsspørgsmål i forhold til sammenhængen med anden eksisterende sektorlovgivning afklares, og at grænsen for hvilke private virksomheder, der omfattes af forslaget, hæves markant fra de 50 ansatte, der følger af det foreliggende forslag. Der har fundet trilogforhandlinger sted den 29. januar, den 13. februar og den 4. marts 2019. I regi af Rådet har der været afholdt et arbejdsgruppemøde den 13. februar 2019. Der er desuden afholdt en række attachémøder den 6., 19., 21. og 26. februar 2019. Sagen skal drøftes på rådsmødet den 7.-8.

marts 2019, hvor der vil blive aflagt statusrapport i forhold til fremdriften i forhandlingerne.

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.

Efter det rumænske formandskab på mødet i Coreper den 25. januar 2019 indhentede mandat til at indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet, er der den 29. januar, den 13. februar og den 4. marts 2019 afholdt politiske trilogmøder. I regi af Rådet har der været afholdt et arbejdsgruppemøde den 13. februar 2019. Der er desuden afholdt en række attachémøder den 6., 19., 21. og 26. februar 2019.

*Sagen skal drøftes på rådsmødet den 7.-8. marts 2019, hvor der vil blive af-
lagt statusrapport i forhold til fremdriften i forhandlingerne.*

3. Formål og indhold

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 afsmittende 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.

Den følgende gennemgang af forslagets indhold er baseret på udkast til de kompromistekster, som formandskabet har fremlagt henholdsvis den 14. januar 2019 og 18. januar 2019 *samt formandskabets seneste udkast til firekolonnedokument af 8. februar 2019, hvor en række af formandskabets kompromisforslag er indarbejdet*. 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 artikel 294, dvs. med Europa-Parlamentet som medlovgiver. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3.2. 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, produktsikkerhed, transportsikkerhed, miljøbeskyttelse, strålebeskyttelse og nuklear sikkerhed, fødevarer- 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 statsstøttere regler 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 *lønnede 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.

3.3. 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 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) 2016/680) 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 og 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 personers 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-Parlamentets udtalelser

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 forvaltning.

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 ytringsfrihed 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 nær-

mere 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 ansatte 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 uforsvarlige 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 skønsmæssige 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

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.

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 kon-

sekvenser 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 forslaget 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 forslaget endelige anvendelsesområde og udformning kendes.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. februar 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 Motorejere (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 høringssvar 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).

Høringsparterne har i vidt omfang givet udtryk for at være positivt indstillet over for direktivforslaget og de bagvedliggende formål.

Flere høringsparter finder imidlertid overordnet, at forslaget er for vidtgående, og at der ikke er behov for en generel EU-regulering af whistleblowerordninger. Det bemærkes, at det i stedet bør overlades til de enkelte virksomheder og myndigheder at vurdere det konkrete behov for etablering af whistleblowerordninger.

Desuden ser flere høringsparter med bekymring på de betydelige økonomiske og administrative byrder, der er forbundet med forslaget.

Hørings svar er oversendt til Folketingets Europaudvalg.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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 trinvis 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 har under forhandlingerne arbejdet for at mindske byrderne for erhvervslivet.

Der har 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 forstås 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.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

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

Sagen har desuden været drøftet i Folketingets Europaudvalg den 25. januar 2019, hvor udvalget gav regeringen mandat til at tilslutte sig, at det rumænske formandskab kunne indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet, og at der i forhandlingerne lægges vægt på, at den omvendte bevisbyrde modificeres, at arbejdsmarkedets parter autonomi respekteres, at

forslaget bliver mere fleksibelt, at tvivlspørgsmål i forhold til sammenhængen med anden eksisterende sektorlovgivning afklares, og at grænsen for hvilke private virksomheder, der omfattes af forslaget, hæves markant fra de 50 ansatte, der følger af det foreliggende forslag.

Dagsordenspunkt 7: Forhandlingsmandat til en aftale mellem EU og USA om adgang til e-beviser

Nyt notat

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2019) 70 endelig

1. Resumé

Sagen er ikke i sig selv omfattet af retsforbeholdet, men en eventuel aftale mellem EU og USA vil muligvis være omfattet af retsforbeholdet. Kommissionen har fremlagt en henstilling til en rådsafgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en eventuel aftale mellem EU og USA om adgang til e-beviser. Sagen er på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. marts 2019 med henblik på en politisk drøftelse. Det er endnu uvist, hvad denne drøftelse kommer til at omhandle. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser.

2. Baggrund

Adgang til elektronisk bevismateriale, som ikke er offentligt tilgængeligt, spiller en stor rolle i efterforskningen af grænseoverskridende kriminalitet, og der fremsættes derfor løbende et stort antal anmodninger om gensidig retshjælp vedrørende udlevering af elektronisk bevismateriale.

En af de vigtigste modtagere af anmodninger om gensidig retshjælp fra EU's medlemsstater vedrørende adgang til elektronisk bevismateriale er USA, hvor de største tjenesteudbydere har deres hovedkvarterer.

Der eksisterer allerede en aftale mellem EU og USA om gensidig retshjælp, men håndteringen af anmodninger om adgang til elektroniske bevismidler kan efter denne aftale være langsommelig og unødigt ressourcekrævende.

Som en alternativ kanal har der derfor udviklet sig et samarbejde, hvor EU-medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder retter direkte kontakt til de amerikanske tjenesteudbydere. Samarbejdet sker imidlertid på frivillig basis og vedrører som udgangspunkt alene såkaldt ikkeindholdsdata, idet

amerikanske lovgivning som udgangspunkt udelukker tjenesteyderne fra at udlevere indholdsdata på frivillig basis.

Kommissionen har på den baggrund den 5. februar 2019 fremlagt en henstilling til rådsafgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger med henblik på indgåelse af en aftale mellem EU og USA om grænseoverskridende adgang til elektronisk bevismateriale inden for strafferetligt samarbejde. Det fremgår bl.a. af henstillingen, at der med aftalen stræbes efter at fastsætte fælles regler og imødegå lovkonflikter i forbindelse med pålæg vedrørende indholdsdata og ikkeindholdsdata, at tillade direkte overførsel af elektronisk bevismateriale på et gensidigt grundlag fra en tjenesteudbyder til en anmodende myndighed og at sikre respekt for grundlæggende rettigheder.

Det er forventningen, at henstillingen skal drøftes på teknisk niveau i en rådsarbejdsgruppe i begyndelsen af marts 2019.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet den 7.-8. marts 2019 med henblik på politisk drøftelse. Formandskabet har imidlertid ikke på nuværende tidspunkt oplyst, hvad man ønsker at drøfte.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er – ud over høringen af Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. februar 2019 – ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes officielle holdninger til forslaget.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man overordnet set positiv over for, at der arbejdes for en smidiggørelse af samarbejdet i forhold til adgangen til elektronisk bevismateriale i form af en aftale mellem EU og USA.

Regeringen er imidlertid særligt opmærksom på, hvordan en sådan aftale udformes i forhold til anvendelsen over for danske tjenesteudbydere, herunder om aftalen helt eller delvist vil blive omfattet af retsforbeholdet.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Folketingets Europaudvalg er dog tidligere på mødet den 30. november 2018 forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2018 blevet orienteret om status for Kommissionens fremlæggelse af et forhandlingsmandat.

Dagsordenspunkt 8: Anden tillægsprotokol til Europarådets Budapestkonvention

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2019) 71 endelig

1. Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Sagen er på dagsordenen for rådsmødet den 7. – 8. marts 2019 med henblik på politisk drøftelse. Det er endnu uvist, hvad denne drøftelse kommer til at omhandle. Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser.

2. Baggrund

Europarådets Komité for Cyberkriminalitet har nedsat en arbejdsgruppe, der siden september 2017 har arbejdet med udarbejdelse af udkast til 2. tillægsprotokol til Budapestkonventionen.

Budapestkonventionen er den første internationale konvention om kriminalitet begået via internettet og andre computernetværk. Konventionen vedrører bl.a. ophavsretskrænkelser, computerrelateret svindel, børnepornografi og krænkelser mod netværkssikkerhed.

Formålet med udarbejdelsen af tillægsprotokollen er at styrke og effektivisere retshjælpssamarbejdet mellem medlemsstaterne til Budapestkonventionen.

Det bemærkes, at tillægsprotokollen skal anses som et supplement til andre allerede eksisterende internationale instrumenter på retshjælpsområdet. Hensigten er således, at tillægsprotokollen skal dække de områder, som ikke er nærmere adresseret i disse instrumenter.

Siden september 2017 har der været afholdt en række samlinger i arbejdsgruppen, hvor man har drøftet konkrete tekstforslag til den nye tillægsprotokol. Der er på nuværende tidspunkt kun foreløbigt vedtaget mindre bety-

delige tekstdele, som bl.a. vedrører, hvilket sprog anmodninger om retshjælp skal skrives på.

Det forventes, at forhandlingerne om tillægsprotokollen er afsluttet til september 2019.

3. Formål og indhold

Sagen er på dagsordenen for rådsmødet den 7.-8. marts 2019 med henblik på politisk drøftelse. Formandskabet har imidlertid ikke på nuværende tidspunkt oplyst, hvad man ønsker at drøfte.

Fra Kommissionens side er der fokus på, at tillægsprotokollen vil kunne påvirke EU's retlige samarbejde i straffesager. Kommissionen ønsker derfor et forhandlingsmandat til at deltage i forhandlingerne for at sikre, at der er overensstemmelse mellem tillægsprotokollen og EU-lovgivningen.

Det skal i den forbindelse blandt andet sikres, at tillægsprotokollen er kompatibel med Kommissionens forslag til reguleringen af e-beviser, som består af henholdsvis et forordningsforslag og et direktivforslag. Forslagene, som pt. forhandles i EU-regi, har overordnet til formål at lette indsamlingen af elektronisk bevismateriale på tværs af landegrænser i straffesager. Derudover har direktivforslaget til formål at reducere hindringer for tjenesteudbydernes frie udveksling af tjenesteydelser. Det bemærkes, at forordningsforslaget er omfattet af retsforbeholdet.

Det skal endvidere sikres, at tillægsprotokollen er kompatibel med en eventuel bilateral aftale mellem EU og USA om grænseoverskridende adgang til e-bevismateriale. Spørgsmålet om indgåelse af en sådan aftale er også på dagsordenen for rådsmødet den 7.-8. marts 2019 til en politisk drøftelse.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Der er – ud over høringen af Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. februar 2019 – ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det vides endnu ikke, hvad drøftelserne på rådsmødet kommer til at omhandle.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man overordnet set positivt indstillet over for, at der udarbejdes en 2. tillægsprotokol til Europarådets Budapestkonvention.

Selvom Danmark på grund af retsforbeholdet ikke vil deltage fuldt ud i eventuel EU-regulering på området, er man også indstillet på, at tillægsprotokollen kan være kompatibel med anden EU-regulering.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2018.

Dagsordenspunkt 9: Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO)

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dokument foreligger ikke

1. Resumé

Sagen er omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. marts 2019 forventes det, at der gøres status over gennemførelsen af forordningen om Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO). Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser eller rejser spørgsmål i relation til nærhedsprincippet. Det forventes, at man fra dansk side kan tage statusorienteringen til efterretning.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte i juli 2013 med hjemmel i artikel 86 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) et forordningsforslag om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO).

Forordningen blev vedtaget på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. oktober 2017.

Det er alene 22 medlemsstater, som vil deltage i samarbejdet om EPPO som led i et såkaldt forstærket samarbejde.

Forordningen er omfattet af retsforbeholdet, hvilket indebærer, at den ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 26. januar 2018 i Sofia, Bulgarien blev EPPO's samarbejde med andre institutioner/agenturer, herunder Europol, Eurojust og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), drøftet. Det blev endvidere tilkendegivet, at EPPO's samarbejde med ikke-deltagende medlemsstater ville blive undersøgt nærmere.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. marts 2018 blev der gjort status over arbejdet med gennemførelsen af forordningen, herunder status for udarbejdelsen af ansættelsesprocedurer for EPPO's personale og forventet tidspunkt for udnævnelse af chefanklageren. I relation til samarbejdet mellem EPPO og OLAF oplyste Kommissionen, at Kommissionen i april 2018 forventede at fremsætte forslag til et revideret retsgrundlag for OLAF, hvilket bl.a. skal sikre imod uhensigtsmæssige overlap i funktioner og opgaver (forslaget blev fremsat den 23. maj 2018). Det blev afslutningsvist gentaget, at EPPO gerne skal være aktiv inden udgangen af 2020.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2018, den 11.-12. oktober 2018 og den 6.-7. december 2018 blev der på ny gjort status for gennemførelsen af forordningen. Kommissionen gentog i den forbindelse ambitionen om, at EPPO forventes at være i drift i 2020.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. marts 2019 er det forventningen, at der på ny vil blive gjort status over arbejdet med gennemførelsen af forordningen.

3. Formål og indhold

Oprettelsen af EPPO har til formål at styrke beskyttelsen af EU's finansielle interesser mod strafbare handlinger.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Der er ikke redegjort for nærhedsprincippet i denne sammenhæng, da sagen omhandler en allerede vedtaget forordning.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forordningen er vedtaget med hjemmel i TEUF artikel 86 og er således omfattet af retsforbeholdet. Sagen har derfor ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Sagen har af samme årsag ikke statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

Sagen vurderes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Der er – ud over høringen af Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. februar 2019 – ikke foretaget høring vedrørende sagen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at medlemsstaterne vil tage statusorienteringen til efterretning.

10. Regeringens generelle holdning

Danmark deler målsætningen om at sikre bedst mulig beskyttelse af EU's finansielle midler. Derfor vil man fra dansk side være opmærksom på at sikre grundlaget for et effektivt samarbejde mellem den danske anklagemyndighed og EPPO.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2018.

Dagsordenspunkt 10: Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af programmet for rettigheder og værdier

KOM(2018) 383 endelig

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

1. Resumé

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Kommissionen har den 30. maj 2018 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af programmet for rettigheder og værdier. Det fremgår af forslaget, at det foreslåede program forudsættes anvendt i perioden 2021-2027 og har til formål at beskytte og fremme de rettigheder og værdier, der er forankret i EU's traktater og i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vil have statsfinansielle konsekvenser via EU's budget. Kommissionen lægger i forslaget op til et udgiftsniveau på 641,7 mio. euro (løbende priser). Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en dansk finansieringsandel på ca. 12,8 mio. EUR (løbende priser), svarende til ca. 96 mio. kr. Budgetmæssige aspekter afhænger af den samlede aftale om EU's næste flerårige finansielle ramme (MFF) for perioden 2021–2027. På det foreliggende grundlag vurderes forslaget at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der ses ikke at være offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget. Fra dansk side er man positivt indstillet over for Kommissionens forslag til forordningen om oprettelse af programmet for rettigheder og værdier, idet det dog bemærkes, at forslaget ikke må foregribe de kommende forhandlinger om EU's flerårige finansielle ramme, hvor regeringens hovedprioritet for disse forhandlinger er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU's BNI.

Sagen er endnu ikke på dagsordenen for et rådsmøde og forelægges for Europaudvalget til tidlig orientering.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 30. maj 2018 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af programmet for rettigheder og værdier.

Forslaget er fremsat i lyset af, at der under EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for perioden 2021–2027 vedtages en række programmer for konkrete politikområder i samme periode.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 16, stk. 2, TEUF artikel 19, stk. 2, TEUF artikel 21, stk. 2, TEUF artikel 24, TEUF artikel 167, stk. 5, og TEUF artikel 168. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, dvs. med Europa-Parlamentet som medlovgiver.

Sagen er endnu ikke på dagsordenen for et rådsmøde. På Coreper-møde den 19. december 2018 blev der opnået enighed om en delvis generel indstilling med henblik på at indlede trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet. Den delvise generelle indstilling omfatter ikke spørgsmål af budgetmæssig eller horisontal karakter, idet de indgår i forhandlingerne om den flerårige finansielle ramme for 2021-2027. Der blev indledt trilogforhandlinger den 22. januar 2019.

3. Forslagets indhold

Gennemgangen af forslaget er baseret på formandskabets kompromistekst i trilogforhandlingerne. Den endelige forordningstekst vil kunne indeholde ændringer i forhold hertil.

3.1. Programmet for medborgerskab, ligestilling, rettigheder og værdier

Med forordningsforslaget oprettes programmet for medborgerskab, ligestilling, rettigheder og værdier. Programmet samler to eksisterende finansieringsprogrammer, nemlig programmet for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab og programmet Europa for Borgerne. Der fastsættes mål for programmet, et indikativt budget for perioden 2021–2027, former for EU-finansiering og regler for ydelsen heraf.

Det fremgår af kompromisteksten, at det nye program har til formål at beskytte og fremme de rettigheder og værdier, der er forankret i EU's traktater og i EU's charter om grundlæggende rettigheder, herunder demokrati, retsstatsprincippet og fundamentale rettigheder navnlig ved at støtte aktive

lokale, regionale og nationale civilsamfundsorganisationer og ved at fremme civil og demokratisk deltagelse med henblik på at bevare og fremme åbne, rettighedsbaserede, demokratiske, lige og inklusive samfund.

Programmet har i dets nuværende form som specifikke mål at fremme rettigheder, ligebehandling, ligestilling, herunder kønsligestilling, og fremme integrering af køns- og ligebehandlingsaspekter (ligestilling, rettigheder og kønsligestilling-leddet), fremme borgernes engagement og deltagelse i Unionens demokratiske liv (medborgerskab og deltagelse-leddet) og at bekæmpe vold, herunder kønsbetinget vold (Daphne-leddet).

Det er endvidere blevet foreslået af Europa-Parlamentet, at programmet inden for medborgerskab og deltagelse-leddet skal sigte på at sætte fokus på unionsværdier ved at fremme en mere demokratisk Union og beskytte og øge viden om rettigheder og værdier i traktaterne ved at støtte civilsamfundsorganisationer til at fremme og kultivere disse rettigheder og derved bidrage til en fælles kultur for respekt for retsstatsprincippet, gennemsigtighed og god regeringsførelse.

Der lægges endvidere med forslaget op til, at medlemsstaterne kan oprette et nationalt kontaktpunkt for programmet, som yder vejledning, praktisk information og hjælp til ansøgere, interessenter og støttemodtagere til programmet.

I forslaget lægges der op til et udgiftsniveau for programmet for perioden 2021–2027 på 641,7 mio. euro. Udgiftsniveauet for programmet forhandles som led i Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme for 2021-2027, som blev offentliggjort den 2. maj 2018. Tilskud inden for rammerne af programmet tildeles og forvaltes i overensstemmelse med finansforordningens bestemmelser (Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget).

3.2. Fonden for Retfærdighed, Rettigheder og Værdier

Det fremgår af Kommissionens forslag, at programmet for rettigheder og værdier sammen med Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af programmet for retlige anliggender (KOM(2018) 384 endelig) vil indgå i en ny Fond for Retfærdighed, Rettigheder og Værdier, der skal hjælpe med at bevare et åbent, demokratisk, plu-

realistisk og inkluderende samfund i EU og bidrage til at styrke borgernes stilling. Den nye fond oprettes inden for rammerne af EU's budget.

Justitsministeriet har udarbejdet et selvstændigt grund- og nærhedsnotat vedrørende programmet for retlige anliggender¹, der er omfattet af retsforbeholdet.

4. Europa-Parlamentet

Forslaget har været behandlet i Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender.

Europa-Parlamentet har den 17. december 2018 vedtaget en betænkning om forslaget og har den 17. januar 2019 vedtaget en ændringstekst til forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at de foreslåede finansieringsforanstaltninger er koncentreret om mål, som ikke i tilstrækkelig grad kan opnås af medlemsstaterne alene, og hvor EU's deltagelse kan tilføre merværdi. Kommissionen har herudover bl.a. anført, at fremme og beskyttelse af værdier kræver tværnationale samarbejdsmekanismer og muligheder for at skabe netværk, og at medlemsstaterne typisk ikke kan opnå dette på egen hånd.

Forslaget vurderes – af de af Kommissionen anførte grunde – at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Forslaget giver ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil have statsfinansielle konsekvenser via EU's budget. Kommissionen lægger i forslaget op til et udgiftsniveau på 641,7 mio. euro (løbende

¹ Fremsendt til Folketingets Europaudvalg ved brev af 5. juli 2018.

priser). Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en dansk finansieringsandel på ca. 12,8 mio. EUR (svarende til ca. 96 mio. kroner) i løbende priser. Danske myndigheder og organisationer har i lighed med tidligere finansielle programmer mulighed for at søge og opnå støtte under programmet.

Udgiftsniveauet for programmet for rettigheder og værdier forhandles som led i Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme for 2021-2027, som blev offentliggjort den 2. maj 2018.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Sagen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 20. februar 2019.

Kommissionens forslag har i perioden fra den 2. juli til den 10. august 2018 været i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Præsidenterne for byretterne, Advokatrådet, Amatørernes Kunst & Kultur Samråd, Amnesty International, Børne- og Kulturchefforeningen, Børne- og Ungdomsorganisationernes Samråd, Dag-højskoleforeningen, Danmarks Firmaidrætsforbund, Danmarks Idræts-Forbund, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Danske Advokater, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Industri, Dansk Kunstnerråd, Dansk Ungdoms Fællesråd, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner (tidl. Amtsrådsforeningen i Danmark), Danske Universiteter – Rektorkollegiet, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Det Centrale Handicapråd, Det Danske Spejderkorps, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Europabevægelsen, Europa-Nævnet, Finansrådet, Folkebevægelsen mod EU, Folkeuniversitetsnævnet, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Anklagere, Frederiksberg Kommune, Fritid & Samfund, Fritidssamrådet i Danmark, Frivilligrådet, Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i Aarhus (Juridisk Institut), Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Kulturelle Samråd i Danmark, Kulturhusene i Danmark, Kulturministeriets Rektorer (KUR), Københavns Kommune, Københavns

Universitet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Landsorganisationen i Danmark, Politiforbundet, Realkreditrådet, Rektorkollegiet for de kunstneriske og kulturelle uddannelser (RKU), Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Slots- og Kulturstyrelsen, SMV Danmark, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Uddannelsesforbundet.

Der er modtaget høringssvar fra: Amatørernes Kunst & Kultur Samråd, Daghøjskoleforeningen, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Europabevægelsen, Kulturelle Samråd i Danmark og Kulturhusene i Danmark.

Høringsparterne er i vidt omfang positivt stillet over for forordningsforslaget og de bagvedliggende formål.

Flere af høringssvarerne finder det positivt, at der sker en forenkling af de administrative procedurer. *Europabevægelsen* opfordrer til, at EU's programmer forenkles samtidig med, at eksisterende tiltag videreudvikles.

Dansk Folkeoplysnings Samråd og *Daghøjskoleforeningen* ser positivt på den store betydning, civilsamfundet tillægges i forslaget, og bemærker, at også folkeoplysende organisationer og uafhængige institutioner bør støttes. *Europabevægelsen* opfordrer til, at civilsamfundet inddrages i kommende og eksisterende programmer, og at befolkningen involveres i arbejdet med at styrke bevidstheden om EU's værdier.

Dansk Folkeoplysnings Samråd, *Daghøjskoleforeningen* og *Kulturhusene i Danmark* bemærker, at synergi med andre finansieringsprogrammer, såsom Erasmus+ og Et Kreativt Europa, bør videreføres og styrkes.

Dansk Folkeoplysnings Samråd og *Daghøjskoleforeningen* opfordrer til, at programmet også dækker aktiviteter med et mere strategisk sigte og ikke kun aktiviteter med konkrete formål. *Amatørernes Kunst & Kultur Samråd* bemærker omvendt, at programmet muligvis dækker for bredt, og at programmet fortsat skal kunne søges til kulturelle projekter.

Endelig opfordrer *Europabevægelsen* til, at Kommissionen i forbindelse med programmet undersøger behovet for en ekstra indsats i forhold til at oplyse om fælleseuropæiske værdier og rettigheder i medlemslande, hvor ideen om åbne, demokratiske samfund udfordres.

Høringssvar er oversendt til Folketinget ved brev af 29. januar 2019.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget er generelt blevet positivt modtaget af medlemslandene, og der forventes at være opbakning til forslaget. Under forhandlingerne har navnlig de støtteberettigende formål givet anledning til drøftelse blandt medlemslandene.

Forhandlingerne om forslaget forventes ikke endeligt afsluttede, før der er truffet beslutning om udgiftsniveauet som led i EU's flerårige finansielle ramme (MFF).

Forslaget har været forhandlet i Rådets Ad Hoc Arbejdsgruppe vedrørende Finansielle Instrumenter (MFF) (Rettigheder og Værdier).

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man positivt indstillet over for Kommissionens forslag til forordning om oprettelse af programmet for rettigheder og værdier, for så vidt angår dens virke.

Regeringen lægger vægt på, at drøftelser vedrørende programmet for rettigheder og værdier ikke foregriber forhandlingerne om EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for perioden 2021–2027, idet regeringens hovedprioritet er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU's BNI.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Grund- og nærhedsnotat er fremsendt til Folketingets Europaudvalg ved brev af 5. juli 2018 og revideret grund- og nærhedsnotat er fremsendt ved brev af 29. januar 2019.

Sagen er ikke tidligere blevet forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 11: Forbedring af den demokratiske modstandsdygtighed: sikring af frie og retfærdige valg og bekæmpelse af desinformation

Nyt notat

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2018) 637 endelig

1. Resumé

Dagsordenspunktet om sikring af frie og retfærdige valg, herunder imødegåelse af desinformation er sat på den del af dagsordenen, som indeholder de ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter. Det forventes, at der vil være tale om en orientering fra formandskabet om opfølgning af Kommissionens meddelelse om sikring af frie og retfærdige europæiske valg, som blev fremlagt den 12. september 2018. I meddelelsen anbefaler Kommissionen en række initiativer, der bl.a. skal beskytte det kommende valg til Europa-Parlamentet, som finder sted i perioden den 24.-26. maj 2019. Regeringen finder det positivt, at Kommissionen har fokus på alle aspekter i forhold til at sikre frie og retfærdige valg til Europa-Parlamentet, herunder persondatabeskyttelse, cybersikkerhed og imødegåelse af desinformation mv. Forslagene ligger generelt i god forlængelse af Danmarks handlingsplan mod udenlandsk påvirkning af kommende danske valg.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 12. september 2018 en meddelelse om sikring af frie og retfærdige valg til Europa-Parlamentet gennem en række tiltag. Meddelelsen lægger op til bl.a. øget fokus på overholdelse af persondata-reglerne, sikring af cybersikkerhed og imødegåelse af desinformation. Udmøntningen af meddelelsen er siden blevet drøftet i Bruxelles, hvilket har resulteret i rådskonklusioner, som blev vedtaget af Rådet (generelle anliggender) den 19. februar 2019. Det forventes, at Rådet (retlige og indre anliggender) vil få en orientering fra formandskabet om arbejdet med opfølgningen af meddelelsen.

3. Formål og indhold

Drøftelserne om opfølgning af Kommissionens meddelelse har fokuseret på følgende områder:

3.1 Imødegå desinformation

EU-Kommissionens og EU's Høje Repræsentants fælles handlingsplan mod desinformation blev offentliggjort den 5. december 2018. Handlingsplanen blev budt velkommen af det Europæiske Råd den 14. december 2018, som vedtog rådskonklusioner, hvoraf det bl.a. fremhæves, at desinformation er en akut og strategisk udfordring for vores demokratiske systemer. Der lægges op til, at der aflægges rapport om handlingsplanens implementering til Det Europæiske Råd i marts 2019. Desuden har desinformation været drøftet på Rådet (almindelige anliggender) den 8. januar 2019 samt på udenrigsrådet 21. januar 2019. Handlingsplanen indbefatter bl.a. konkrete foranstaltninger til at håndtere desinformation, bl.a. oprettelsen af et system til hurtig varsling og tæt overvågning af gennemførelsen af adfærdskodeksen, der er undertegnet af onlineplatformene.

3.2 Etablere et valgnetværk

Kommissionen anbefalede i sin meddelelse, at samarbejdet mellem medlemslandene på området blev styrket. I opfølgning heraf er etableret et valgnetværk mellem medlemslandene, der skal fremme samarbejdet mellem medlemslandene på området for at sikre, at valgene bliver frie og retfærdige. Netværket holdt sit første møde den 21. januar 2019.

3.3 Styrke finansieringsregler for de europæiske partier og anvende databeskyttelsesforordningen

De politiske partier er hovedaktører i valgene. For at sikre lige vilkår er det vigtigt at sikre, at ingen kan opnå fordele gennem en ulovlig praksis, som overtræder databeskyttelsesreglerne. Kommissionen opfordrer derfor medlemslandene til på nationalt plan at anvende sanktioner over for partier og fonde i nødvendigt omfang.

Kommissionen har desuden fremsat forslag om ændring af forordningen om statut for og finansiering af de europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde, da man ønsker at tilvejebringe hjemmel til økonomiske sanktioner i tilfælde af misbrug, hvor de europæiske politiske partier og fonde er involverede. Der er opnået enighed om ændringerne til forordningen i trilogforhandlingerne, og det forventes, at Europa-Parlamentet vil give sin endelige godkendelse af teksten på plenarforsamlingen i marts. Dermed

vil den reviderede forordning kunne træde i kraft inden Europa-Parlamentsvalget.

3.4 Styrke det eksterne samarbejde om bekæmpelse af hybride trusler og cybersikkerhed i relation til valg

Arbejdet med at styrke EU's interne cybersikkerhed samt det eksterne samarbejde om at imødegå cyber- og hybride trusler er fortsat, særligt gennem udmøntning af elementerne i EU's ambitiøse cyberpakke fra september 2017. Det er bl.a. sket gennem 1) en ny forordning, som styrker mandatet for EU's net- og informationssikkerhedsagentur (ENISA) samt etablerer en fælleseuropæisk ramme for cybersikkerhedscertificering af IKT-produkter og -tjenester; 2) et forordningsforslag om oprettelse af et europæisk kompetencecenter for cybersikkerhed og et netværk af nationale koordinationscentre, som fortsat er under forhandling; samt 3) styrket EU-cyberdiplomati i form af en "diplomatisk værktøjskasse" for fælles svar på cyberangreb, øget EU-engagement i de internationale drøftelser om normer for staters adfærd i cyberspace samt forstærket fokus på cyber-kapacitetsopbygning af tredjelande.

Herudover kan arbejdet i det europæiske center for imødegåelse af hybride trusler i Helsinki fremhæves. Centret blev oprettet i oktober 2017 og har til opgave at bistå EU, NATO og medlemslandene med analyser og anbefalinger ift. håndtering af hybride trusler. Som et element i Forsvarsforliget 2018-23 tilsluttede Danmark sig centret i 2018.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger ikke udtalelser eller andre tilkendegivelser fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Meddelelsen medfører ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Meddelelsen medfører ikke i sig selv økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Meddelelsen giver ikke anledning til at fremhæve andre konsekvenser.

8. Høring

Meddelelsen har været sendt i høring hos alle danske partier, som er opstillingsberettigede til Folketinget og/eller Europa-Parlamentet og i Specialudvalget for relationer mellem EU's institutioner.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Drøftelsen har vist generel opbakning til meddelelsen og opfølgningen.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter generelt meddelelsen og opfølgningen, herunder råds-konklusionerne, som ligger i god forlængelse af regeringens handlingsplan om styrkelse af valg i Danmark mod påvirkningskampagner, der blev offentliggjort den 7. september 2018. I handlingsplanen præsenteres en række initiativer, som ikke er begrænset til at gælde i forhold til folketingsvalg, men som også vil have en effekt i forhold til valg til Europa-Parlamentet.

Det følger bl.a. af handlingsplanen, at der skal ske et styrket myndigheds-samarbejde i forhold til truslen fra påvirkningskampagner, og at selve valg-handlingen skal sikres. Der skal endvidere ske rådgivning af politiske partier i forhold til truslen om påvirkning og risikoen for cyberangreb og være en tættere dialog med både de etablerede medier og de sociale medier om mulige samarbejder for at øge befolkningens opmærksomhed i forhold til truslen fra påvirkningskampagner.

Regeringen har som opfølgning på handlingsplanen fremsat et lovforslag den 14. november 2018, som skal gøre det klart, at det er strafbart at hjælpe eller sætte en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke inden for det danske statsområde ved udøvelse af en påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. Derudover følger det af lovforslaget, at det er en straffskærpsesgrund, hvis på-

virkningsvirksomheden udøves i forbindelse med et valg, herunder i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet. Lovforslaget forventes at være genstand for 3. behandling den 14. marts 2019.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalgt forud for Rådet (retlige og indre anliggender) den 5. oktober 2018.