



EU-note

Til orientering af Europaudvalgets og Retsudvalgets medlemmer

Ny horisontal whistleblowerordning i EU

Sammenfatning

Kommissionen har fremsat forslag til et direktiv om en whistleblowerordning, der skal beskytte whistleblowere på tværs af sektorer, når de indberetter uregelmæssigheder. Forslaget skal samtidig være med til at sikre håndhævelse af EU-lovgivningen gennem korrekt og effektiv gennemførelse. Med forslaget vil man beskytte whistleblowere ved at forbyde repressalier fra arbejdsgivere, som er direkte afledt af indberetninger om uregelmæssigheder i gennemførelse af EU-lovgivning.

Denne note ser nærmere på, hvad vedtagelsen af direktivet vil betyde for de gældende regler vedrørende beskyttelse af whistleblowere, hvilke områder, direktivet kommer til at omfatte, og hvad det vil betyde, at forslaget er et horisontalt direktiv.

15. februar 2019

Det Internationale
Sekretariat

Christine Sidenius
EU-konsulent

Baggrund

EU har i dag whistleblowerordninger på sektorielt plan i sin lovgivning om finansielle tjenesteydelser, transport, sikkerhed og miljøbeskyttelse. 12 medlemslande har vedtaget national lovgivning for whistleblowerordninger. Ifølge Kommissionen er den gældende lovgivning dog for fragmenteret og beskytter ikke i tilstrækkelig grad whistleblowere mod repressalier fra arbejdsgivere. Det betyder bl.a., at alt for få whistleblowere vælger at indberette uregelmæssigheder og ulovligheder. Det har både økonomiske konsekvenser i form af tab af indtjening, men det betyder også, at der er risiko for at effekten af EU-lovgivningen skævvrides. Derfor foreslår Kommissionen nu et horisontalt direktiv KOM(2018)0218, som dækker på tværs af sektorer.

Hvilke ændringer vil forslaget bringe?

Forslaget har et dobbelt formål. Dels skal det styrke beskyttelsen af whistleblowere, der indberetter uregelmæssigheder, ulovligheder og brud på EU-lovgivningen. Dels skal det sikre den overordnede håndhævelse af EU-lovgivningen.



Ifølge forslaget skal medlemslandene ved lov sikre, at der etableres både interne og eksterne indberetningskanaler i de omfattede virksomheder, offentlige såvel som private. Der skal etableres procedure for modtagelse og registrering samt procedure for opfølgning på indberetninger. Hermed skal det bliver nemmere at indberette for whistlebloweren.

Samtidig skal medlemslandene ifølge forslaget sikre, at der i national lovgivning etableres bestemmelser om forbud mod repressalier mod whistleblowers, men samtidig bødestraf for uretmæssige eller ondsindede indberetninger.

Hvordan skal en whistleblower indberette?

Kommissionen foreslår en tretrinsprocedure for indberetninger af uregelmæssigheder.

Som et første skridt bør indberetninger ske internt i organisationen eller på arbejdspladsen. Myndigheder og private virksomheder skal derfor etablere interne enheder til modtagelse, håndtering af og opfølgning på indberetninger. Hvis whistlebloweren vurderer ikke at være blevet hørt eller decideret er blevet forhindret i at indberette, kan vedkommende gå til en ekstern enhed, som skal etableres i offentligt regi i alle medlemslandene. Hvis heller ikke den eksterne enhed i tilstrækkelig grad tager whistleblowerens indberetning op, kan han eller hun gå til offentligheden, eksempelvis gennem medierne.

Kun i sager, hvor whistlebloweren vurderer, at en indberetning internt ikke er hensigtsmæssig eller sikkerhedsmæssigt forsvarlig, kan vedkommende gå direkte til offentligheden eller medierne.

Kommissionen ønsker med denne tretrinsprocedure at sikre, at whistleblowers bruger de etablerede forretningsgange til at indberette og foretage opfølgning på indberetninger.

Hvordan beskyttes whistlebloweren?

Whistlebloweren har krav på beskyttelse ved indberetninger, gennem vedtagelse af et generelt forbud mod repressalier afledt direkte af den eller de pågældende indberetninger. Forslaget lægger op til at whistlebloweren sikres fortrolighed, ved modtagelse af indberetninger. Der er dog ikke forslag om egentlig anonymitet ved indberetninger, som findes i regler i nogle EU-lande

I sager, hvor whistlebloweren udsættes for repressalier, skal domstolene sikre, at retslige principper som formodning om uskyld, adgang til retshjælp, retten til forsvar og en retfærdig retssag er garanteret. Samtidig skal medlemslandene sikre lovgivning, der etablerer forholdsmæssige og afskrækkende straffe for ondsindede eller urigtige indberetninger.



I sager, hvor whistleblowere har oplevet at være udsat for uretmæssige repressalier, skal lovgivningen endelig sikre omvendt bevisbyrde, så det er den indberettede, der skal bevise, at han eller hun *ikke* har udsat den indberettede for repressalier som følge af indberetningen, men at disse skyldes andre forhold.

Der er i direktivet tale om minimumsstandarder, så det står medlemslandene frit for, at etablere yderligere tiltag til beskyttelse af whistleblowere.

Hvem gælder forslaget for?

Forslaget går videre end de fleste eksisterende regler, idet ikke blot ansatte, men også medlemmer af ledelsen, bestyrelsesmedlemmer, aktionærer, arbejdstagere, midlertidige ansatte, frivillige og folk ansat i beskyttede stillinger bliver omfattet.

Hvor gælder forslaget?

Alle offentlige myndigheder og virksomheder såvel som private virksomheder med over 50 ansatte eller en årlig omsætning på over 10. mio. euro pålægges at etablere interne procedurer for registrering og behandling af indberetninger fra whistleblowere. Virksomheder, der arbejder med finansielle produkter og rådgivning, vil ifølge forslaget være undtaget fra den nedre grænse på antal ansatte/omsætning

De offentlige myndigheder der er omfattet er:

- Den statslige forvaltning
- Regionale forvaltninger og tjenestegrene
- Kommuner med mere end 10.000 indbyggere
- Andre offentlige enheder

Medlemslandene pålægges derudover at etablere en ekstern uafhængig instans i offentligt regi, hvortil whistleblowere kan henvende sig og gennem fastlagte procedurer kan få registreret og behandlet en indberetning.

De interne såvel som eksterne enheder skal etablere klare procedure, som skal kommunikeres til alle, som er omfattet af ordningen.

Hvilke områder af EU-lovgivningen er omfattet?

Direktivet fremsættes som et horisontalt direktiv – det vil sige, at direktivet skal gælde på flere sektorer.

I forslaget er oplistet de områder, hvor whistleblowerordningen vil gælde ved indberetninger om ulovlig aktivitet eller overtrædelser, der påvirker effektiv gennemførelse af det indre marked:

- Offentlige indkøb
- Finansielle tjenesteydelser, forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme
- Forbrugerbeskyttelse



- Produktbeskyttelse
- Beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger, og sikkerheden i netværks- og informationssystemer
- Transportsikkerhed
- Miljøbeskyttelse
- Nuklear sikkerhed
- Folkesundheden

Hertil kommer overtrædelser, der omhandler:

- Konkurrenceret og statsstøtte.
- Aktiviteter der skader unionens finansielle interesser.
- Aktiviteter der omhandler svig, hvis formål, det er at opnå skattefordel, som virker mod formålet og hensigten med de relevante selskabsskatteretlige regler.

I forslaget skelnes der i [Bilag 1](#), mellem sektorer hvor der ikke allerede er regler om beskyttelse af whistleblowere, og sektorer, hvor forslaget supplerer EU-lovgivning, der allerede indeholder whistleblowerordninger. De sektorspecifikke whistleblowerordninger vil have forrang for dette direktiv.

Forslaget vil ikke omfatte ansatte i EU-institutionerne, hvor der er etableret regler i personalestatutten for alle ansatte.

Hvad sker der nu?

Efter en strid om Kommissionens valg af hele 16 retsgrundlag for forslaget, er Rådet nu vedtaget sin fælles holdning til det oprindelig forslag. Ifølge Agence Europe er der på det første møde mellem Rådet og Europa Parlamentet den 31. januar 2019 kommet forslag fra Rådet om at reducere antallet af retsgrundlag. Samtidig har Europa-Parlamentet foreslået at tilføje et retsgrundlag, så direktivet også skal omfatte lovgivning vedrørende arbejdsvilkår. Forhandlingerne fortsætter med henblik på vedtagelse af forslaget inden valget til Europa-Parlamentet den 26. maj 2019.

Hvad vil EU-lovgivningen betyde i Danmark?

I Danmark findes der ikke generel lovgivning på området for beskyttelse af whistleblowere. Der er dog etableret lovregulerede whistleblowerordninger i Finanstilsynet og Socialtilsynene samt for tilsynsmyndigheder efter offshore-sikkerhedsreglerne og lov om beskyttelse af havmiljø. Der er i den forbindelse også udarbejdet bestemmelser om tavshedspligt for de ansatte i tilsynsmyndighederne. Adskillige sektorer, myndigheder og store virksomheder har indført whistleblowerordninger, men i udgangspunktet er det frivilligt, om virksomheder vil introducere egentlige ordninger.

I en [vejledning](#) fra Justitsministeriet af 2016 for offentlige myndigheder opstilles en række principper for ytringsfrihed og whistleblowerordninger.



Derudover gælder almindelige forvaltningsregler om bl.a. fortrolighed, ytringsfrihed, persondatabeskyttelse, beskyttelse mod uretmæssig firing og aktindsigt. Det sidste betyder, at det i nogle sager kan være svært eller direkte umuligt som indberetter at forblive anonym, hvis man indberetter en sag, der derefter bliver taget op af den givne myndighed og når offentlighedens søgelys. Justitsministeriet barsler med en revision af vejledningen, der dags dato er i offentlig høring. Forslaget har allerede skabt en del debat, til trods for at der er tale om en vejledning og ikke egentlig lovgivning. Det er ikke ualmindeligt, at der udarbejdes vejledninger i de forskellige sektorer – eksempelvis har Moderniseringsstyrelsen udgivet en vejledning om god adfærd i forvaltningen, der kan læses [her](#).

Hvad siger interesseorganisationer i Danmark?

Af [høringssvarene](#) til forslaget om en whistleblowerordning for overtrædelser af EU-lovgivning fremgår det, at arbejdstager-, og arbejdsgiverorganisationer, både i det offentlige og private byder initiativet velkommen, men er skeptiske over for en lovpligtig whistleblowerordning. Dertil kommer, at der er en vis modstand mod forslaget om, at virksomheder og myndigheder med mere end 50 ansatte skal etablere interne enheder til at modtage og behandle whistleblowerordninger. Flere høringsparter mener, at det ville være mere naturligt at have en grænse på 200 ansatte som et minimumskrav. Andre interesseorganisationer byder forslaget velkommen, og understreger behovet for lovgivning, for at sikre ordentlig beskyttelse af whistleblowere både i det offentlige og det private.

Afslutning

Whistleblowers rolle i samfundet er ikke et ny ej heller forståelsen af vigtigheden af, at whistleblowere står frem. Men i de senere år har der været en række mere eller mindre spektakulære sager, der har skabt opmærksomhed omkring whistleblowere og deres rolle.

I EU-regi afslørede Paul van Buitenen svindel, der i sidste ende betød at Santer-Kommissionen måtte træde tilbage, og Dorthe Smith-Brown afslørede omfattende svindel med EU-midler, der udløste en stor skandale. I nyere tid er Snowdons afsløringer af et hidtil ukendt omfang af overvågning af borgere, LuxLeaks og Panamapapers andre eksempler på sager, hvor whistleblowere har ageret og forårsaget omfattende afsløringer.

Sagerne og navnene bag dem viser, at hvad der i nogle tilfælde kan synes ret ligetil som indberetning af uregelmæssigheder, i andre sager drejer sig om alvorlige anklager mod arbejdsgivere eller staten, og at små såvel som store sager kan antage uforudsete dimensioner for både den indberettende og den indberettede, når først afsløringerne finder vej til offentligheden.

Et [sammenlignende studie](#) fra *Blueprint for free speech*, en organisation der har sat sig for at studere og promovere whistleblowerordninger, peger på en række styrker og svagheder ved de eksisterende nationale systemer for beskyttelse af whistleblowere. Organisationen peger på behovet for et centralt register, der kan indsamle statistik om whistleblower-sager til analyser, udvikling og udveksling af bedste praksis.



Kommissionen vurderer, bl.a. på baggrund af materiale fra Eurobarometer, at 85 pct. af de adspurgte europæere har valgt ikke at stå frem i sager, hvor de har haft mistanke om korruption. Kommissionen vurderer endvidere at det indre marked går glip af værdier op på mellem 5,8 og 9,6 mia. euro årligt som følge af manglende indberetninger fra potentielle whistleblowere, der ikke føler sig tilstrækkeligt beskyttet til at kaste sig ud i indberetninger.

Spørgsmålet er, om EU skal gøre en whistleblowerordning lovfæstet for myndigheder og større virksomheder, for at sikre at whistleblowere beskyttes, når de indberetter. Eller er en lovfæstet whistleblowerordning et for indgribende instrument i forhold til nationale frivillige ordninger, hvor der er etableret mere uformelle strukturer for indberetning og beskyttelse af whistleblowere.

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.