



Bruxelles, den 23.4.2018
COM(2018) 214 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

Øget whistleblowerbeskyttelse på EU-plan

1. Indledning

De store skandaler i løbet af de seneste måneder og år – lige fra LuxLeaks og Panama- og Paradedokumenterne til Dieselgate eller Cambridge Analytica – har gjort os opmærksom på, hvordan forseelser i organisationer eller virksomheder i både den offentlige og private sektor kan gøre alvorlig skade på offentlighedens interesse. I mange tilfælde er disse skandaler, herunder den skade, de har forvoldt miljøet, den offentlige sundhed og sikkerhed og nationale eller europæiske offentlige finanser, kommet frem takket være personer, der tør stå frem, når de støder på forseelser i forbindelse med deres arbejde. Disse "whistleblowere" risikerer ofte deres karriere og levebrød, og i visse tilfælde får det alvorlige og langvarige finansielle, sundheds- og omdømmemæssige og personlige følger for dem. For at forebygge forseelser og forsvare offentlighedens interesse er det yderst vigtigt at sørge for, at de, der tør stå frem, ydes tilstrækkelig beskyttelse.

Whistleblowere er ligeledes en afgørende kilde i forbindelse med undersøgende journalistik. Ofte henvender whistleblowerne sig til journalister, når der ikke følges op på deres betænkeligheder vedrørende en forseelse, og deres eneste mulighed er at gå til offentligheden. For at sikre den undersøgende journalistiks rolle som "vagthund" i det demokratiske samfund er det ikke kun nødvendigt at beskytte kilderne, men også at beskytte whistleblowerne mod repressalier, hvis deres identitet afsløres.

I den forbindelse er Kommissionen i færd med at fastsætte politiske rammer til styrkelse af whistleblowerbeskyttelsen på EU-plan og foreslår et direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten¹. Med henblik herpå trækker Kommissionen på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende retten til ytringsfrihed samt på Europarådets anbefaling fra 2014 om beskyttelse af whistleblowerne², hvori der fastsættes principper til vejledning af stater i forbindelse med indførelsen eller gennemgangen af regler for whistleblowerne, der indberetter eller afslører oplysninger om trusler mod eller skade på offentlighedens interesse³. Disse principper omfatter vigtige elementer for effektive og velafbalancerede regler, der beskytter oprigtige whistleblowerne og samtidig sikrer garantier og retsmidler for de personer, der lider skade ved ukorrekte eller ondsindede indberetninger⁴.

Nogle af disse standarder er i de seneste år blevet indført i en række EU-medlemsstater. Visse medlemsstater har omfattende lovgivning på området⁵. Andre medlemsstater tilbyder kun sektorbestemt beskyttelse, f.eks. i kampen mod korruption eller kun for den offentlige sektor. Enkelte medlemsstater overvejer ny lovgivning med det formål at indføre eller øge beskyttelsen af whistleblowerne.

¹ COM(2018) 218.

² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5.

³ Jf. også Europarådets Parlamentariske Forsamlings resolution 2170 (2017) om fremme af integriteten i den offentlige forvaltning med henblik på bekæmpelse af korruption, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en>, samt resolution 2060 (2015) om bedre beskyttelse af whistleblowerne, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>.

⁴ Yderligere standarder for beskyttelse af whistleblowerne er desuden fastsat i internationale instrumenter som f.eks. De Forenede Nationers konvention mod korruption fra 2004, som EU og alle medlemsstaterne er parter i, og Europarådets civil- og strafferetlige konventioner om korruption fra 1999.

⁵ Det Forenede Kongerige, Frankrig, Irland, Italien, Litauen, Malta, Nederlandene, Sverige, Slovakiet og Ungarn.

Dele af whistleblowerbeskyttelsen er allerede blevet indført i specifikke EU-instrumenter på områder som f.eks. finansielle tjenesteydelser, transportsikkerhed og miljøbeskyttelse, hvor der var et presserende behov for at sikre en korrekt gennemførelse af EU-retten. Direktivet om forretningshemmeligheder⁶ beskytter whistleblowere, der afslører en forretningshemmelighed med det formål at beskytte offentlighedens interesse, ved at give dem ansvarsfritagelse.

Overordnet set er den nuværende beskyttelse af whistleblowere i EU fragmenteret på tværs af medlemsstaterne samt forskellig fra det ene politikområde til det andet. De seneste skandaler med grænseoverskridende konsekvenser, som blev afsløret af whistleblowere, viser, hvordan utilstrækkelig beskyttelse i ét land ikke kun indvirker negativt på gennemførelsen af EU's politik i det pågældende land, men også smitter af på andre lande og EU som helhed.

Ifølge den særlige Eurobarometerundersøgelse fra 2017 om korrupsion⁷ mener omkring én ud af tre europæere (29 %), at folk ikke indberetter korrupsion, fordi der ikke findes beskyttelse for dem, der gør det. I Kommissionens offentlige høring fra 2017⁸ var frygten for retlige og finansielle konsekvenser den hyppigst angivne årsag til, at arbejdstagere ikke indberetter forseelser.

Frygten for repressalier er ofte velbegrundet. Den globale forretningsmoralsundersøgelse fra 2016⁹ af mere end 10 000 arbejdstagere i den private, offentlige og almennyttige sektor i 13 lande viste, at 33 % af arbejdstagerne har været vidne til forseelser. Af de 59 %, der indberettede det, blev 36 % udsat for repressalier.

Det fremgår af resultaterne af den særlige Eurobarometerundersøgelse nr. 470, at der ikke er tilstrækkelig tillid til, at det kan svare sig at indberette forseelser: De to hyppigste årsager til ikke at indberette korrupsion var: i) Det var vanskeligt at bevise noget som helst (45 %), og ii) selv om der forelå beviser, ville de ansvarlige ikke blive straffet (32 %).

Desuden er der sandsynlighed for, at potentielle whistleblowere, der er vidne til ulovlige aktiviteter, og som har mod til at indberette dem, ikke gør det, fordi de ganske enkelt ikke ved, hvor og hvordan. 49 % af respondenterne i den særlige Eurobarometerundersøgelse om korrupsion fra 2017 ville ikke vide, hvor de skulle indberette korrupsion, hvis de oplevede eller var vidne til den. Kun 15 % af alle respondenterne i Kommissionens høring havde kendskab til gældende regler for beskyttelse af whistleblowere i deres land.

Sociokulturelle faktorer, især dybt rodfastede negative opfattelser af whistleblowere, bidrager også til manglende indberetning¹⁰. Frygten for dårligt omdømme var ifølge Kommissionens høring den tredje vigtigste årsag til, at arbejdstagere ikke indberetter forseelser.

EU-institutionerne og mange interesserede parter har opfordret til øget beskyttelse af whistleblowere på EU-plan. I januar og oktober 2017 opfordrede Europa-Parlamentet¹¹

⁶ Direktiv (EU) 2016/943 af 8. juni 2016 om beskyttelse af fortrolig knowhow og fortrolige forretningsoplysninger (forretningshemmeligheder) mod ulovlig erhvervelse, brug og videregivelse (EUT L 157 af 15.6.2016, s. 1).

⁷ https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG.

⁸ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254.

⁹ ECI (2016), Global Business Ethic Survey, Measuring Risk and Promoting Workplace Integrity, http://www.boeingsuppliers.com/2016_Global_Ethics_Survey_Report.pdf (finansieret af erhvervslivet).

¹⁰ Transparency International (2013), Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU.

¹¹ Henholdsvis Europa-Parlamentets beslutning af 24. oktober 2017 om legitime foranstaltninger til beskyttelse af whistleblowere, der handler i almenhedens interesse, når de afslører fortrolige oplysninger fra virksomheder

Kommissionen til inden udgangen af 2017 at fremsætte et horisontalt lovgivningsforslag med henblik på at sikre en høj grad af beskyttelse af whistleblowere i EU, både i den offentlige og private sektor og i medlemsstaternes og EU's institutioner. I sine konklusioner af 11. oktober 2016 om gennemsigtighed på skatteområdet¹² opfordrede Rådet Kommissionen til at undersøge muligheden for handling på EU-plan i fremtiden. Civilsamfundsorganisationer og fagforeninger har med jævne mellemrum opfordret til EU-dækkende lovgivning med henblik på beskyttelse af whistleblowere, der handler i offentlighedens interesse¹³.

2. Merværdien af whistleblowerbeskyttelse på EU-plan

I tråd med kommissionsformand Jean-Claude Junckers tilsagn i den hensigtserklæring, der ledsager hans tale om Unionens tilstand 2016¹⁴, har Kommissionen vurderet omfanget af yderligere tiltag til øget whistleblowerbeskyttelse på EU-plan.

Øget håndhævelse af EU-retten og beskyttelse af ytringsfriheden

Af Kommissionens vurdering fremgår det, at de nuværende mangler og store forskelle i beskyttelsen af whistleblowere gør håndhævelsen af EU's regler mindre effektiv. På områder, hvor overtrædelser af EU-retten ofte er svære at afsløre, kan whistleblowere spille en vigtig rolle. Sikres det, at whistleblowere føler sig trygge til at indberette forseelser, kan dette føre til en effektiv afsløring, efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med overtrædelser af EU-retten, som ellers ville kunne have forårsaget stor skade på offentlighedens interesse.

De nuværende EU-regler om whistleblowerbeskyttelse blev udarbejdet reaktivt i kølvandet på skandaler og for at udbedre nyligt konstaterede svagheder inden for specifikke sektorer. F.eks. iværksatte EU tiltag til beskyttelse af whistleblowere inden for finansielle tjenesteydelser som følge af finanskrisen, der afslørede alvorlige mangler i håndhævelsen af EU-reglerne¹⁵. Ifølge Kommissionens vurdering er tiden inde til at handle proaktivt og bruge beskyttelsen af whistleblowere som en systemisk del af håndhævelsen af EU-retten, ikke kun på områder, hvor der i forvejen er gjort stor skade på offentlighedens interesse, men også forebyggende.

Øget beskyttelse af whistleblowere giver virkning til Kommissionens tilsagn om at rette større fokus på håndhævelsen med henblik på at tjene almenhedens interesse, hvilket den fastsatte i sin meddelelse fra 2016 med titlen "*EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse*"¹⁶. Bedre whistleblowerbeskyttelse kan være til gavn for alle europæeres dagligdag og velfærd, idet den kan bidrage til forebyggelsen af alvorlige risici for offentlighedens interesse, som også kan få følger ud over de nationale grænser. Desuden viste Kommissionens høring, at der

og offentlige organer (2016/2224(INI)), og Europa-Parlamentets beslutning af 20. januar 2017 om whistleblowers rolle for beskyttelsen af EU's finansielle interesser (2016/2055(INI)).

¹² <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2016/10/11-ecofin-conclusions-tax-transparency/>.

¹³ Såsom Transparency International, European Public Service Union og Det Europæiske Journalistforbund. I forbindelse med et Eurocadres-andragende blev der indsamlet over 81 000 underskrifter og støtte fra mere end 80 relevante organisationer, <https://act.wemove.eu/campaigns/whistleblowers>.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_da. Dette tilsagn blev bekræftet i Kommissionens arbejdsprogrammer for 2017 og 2018, https://ec.europa.eu/info/test-strategy/strategy-documents_en og https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_en.pdf.

¹⁵ Meddelelse af 8.12.2010: "Udvidelse af sanktionsordningerne i sektoren for finansielle tjenesteydelser" (COM(2010) 716 final).

¹⁶ 2017/C 18/02.

er stor opbakning til lovligt bindende minimumsstandarder for whistleblowerbeskyttelse i EU-retten, navnlig i forbindelse med bekæmpelse af svig, korrupktion og skatteunddragelse og skatteundgåelse og i forbindelse med miljøbeskyttelse og offentlig sundhed og sikkerhed.

Hertil kommer, at øget beskyttelse af whistleblowere på EU-plan sikrer retten til ytringsfrihed og mediefrihed, der er fastsat i artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Det giver virkning til Kommissionens tilsagn om at følge op på det andet årlige kollokvium om grundlæggende rettigheder om "Mediepluralisme og demokrati", der fandt sted i november 2016¹⁷. Whistleblowere vil være mere villige til at henvende sig til undersøgende journalister, hvis de beskyttes mod repressalier og gives den retssikkerhed, som de har brug for, således at de kan træffe en informeret beslutning i fuld bevidsthed om deres rettigheder og ansvar.

Bedre beskyttelse af EU's finansielle interesser

Øget whistleblowerbeskyttelse ud over den beskyttelse, der allerede ydes EU's personale, kan gøre det nemmere at afsløre, forebygge og hindre svig, korrupktion, forsømmelser og andre ulovlige aktiviteter til skade for EU's finansielle interesser, hvilket vil styrke det relevante håndhævelsessystem. Dette system bygger i øjeblikket på det arbejde, der udføres af de nationale myndigheder og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). Det vil fremover blive styrket af Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO), som vil efterforske og retsforfølge i forbindelse med kriminelle handlinger til skade for EU-budgettet.

Hvad angår EU's institutioner og organer er EU's personale sikret whistleblowerbeskyttelse i henhold til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Den Europæiske Union. I 2004 blev denne vedtægt ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 723/2004¹⁸ for bl.a. at indføre procedurer til indberetning af svig, korrupktion eller alvorlige uregelmæssigheder og for at sikre EU's personale beskyttelse mod skadelige følger ved indberetning af overtrædelser.

Bidrage til et fair og velfungerende indre marked

En robust whistleblowerbeskyttelse kan på mange måder bidrage til et velfungerende indre marked.

Whistleblowere kan bistå med at tackle nationale myndigheders og almennyttige offentlige forsyningsvirksomheders utilstrækkelige håndhævelse af regler for offentlige udbud¹⁹. Dette kan på sin side øge den organisatoriske integritet og ansvarlighed i den offentlige og private sektor samt medvirke til at forhindre og afsløre korrupktion og andre forseelser. Navnlig uafsløret korrupktion tærer på indtægter og budgetter, hvilket fører til ineffektivitet i ydelsen af offentlige tjenester, fordrejer offentlige investeringer og hæmmer økonomisk vækst ved at

¹⁷ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-50/2016-fundamental-colloquium-conclusions_40602.pdf.

¹⁸ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 723/2004 af 22. marts 2004 om ændring af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og af ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne (EUT L 124 af 27.4.2004, s. 1) (se artikel 22a, 22b og 22c).

¹⁹ Ifølge en undersøgelse, som Kommissionen fik foretaget i 2017, skønnes EU som helhed at have mistet 5,8 til 9,6 mia. EUR hvert år i potentielle indtægter på grund af manglende whistleblowerbeskyttelse, Milieu (2017), Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d5955bd-9378-11e7-b92d-01aa75ed71a1/language-en>.

skabe usikkerhed for virksomheder, afstedkomme langsommere processer og påføre ekstraomkostninger²⁰.

Beskyttelsen af whistleblowere vil også bidrage til at sikre de lige konkurrencevilkår, som er nødvendige, for at det indre marked kan fungere korrekt, og for at virksomheder kan operere i et sundt konkurrencedygtigt miljø. Indførelsen af robuste regler om whistleblowerbeskyttelse kan forbedre virksomhedernes kapacitet til tidligt at afsløre og indberette forsømmelser og forebygge yderligere økonomisk og omdømmemæssig skade.

Insiderviden er afgørende for at få overtrædelser af EU's konkurrencelovgivning, herunder statsstøttere, frem i lyset. Denne viden vil kunne sikre effektive markeder i EU, give virksomheder lige konkurrencevilkår og være til fordel for forbrugerne. Hvad angår konkurrenceregler for virksomheder vil beskyttelsen af whistleblowere supplere EU's samarbejdsordning, som tilbyder virksomheder, der er inddraget i et kartel, og som selv indberetter og overdrager beviser, fuldstændig bødefratagelse eller bødenedsættelse. Denne politik blev styrket i 2017 gennem i) et forslag til direktiv om at bemyndige nationale konkurrencemyndigheder med henblik på en mere effektiv håndhævelse af reglerne, idet der ydes en vis form for beskyttelse til medarbejderne i den første virksomhed, der samarbejder i efterforskninger²¹, og ii) et onlineværktøj, der kan anvendes til på anonym vis at gøre Kommissionen opmærksom på overtrædelser af kartellovgivningen²². Ved at indberette overtrædelser af statsstøttere mindskes risikoen for, at tilskud fordrejer konkurrencen i det indre marked. Whistleblowere kan især spille en vigtig rolle i forbindelse med indberetning af ulovligt ydet bistand og underretning om misbrug af bistand, både på nationalt, regionalt og lokalt plan.

Ved at styrke virksomhedernes gennemsigtighed, sociale ansvar og finansielle og ikkefinansielle resultater kan beskyttelsen af whistleblowere supplere foranstaltninger til at gøre virksomheder mere gennemsigtige hvad angår sociale og miljømæssige spørgsmål²³ samt bidrage til Kommissionens mål om at udvikle en overordnet og sammenhængende EU-strategi for bæredygtig finansiering, hvilket fremgår af dens handlingsplan for en grønnere og renere økonomi²⁴.

En effektiv beskyttelse af whistleblowere kan støtte Kommissionens dagorden om at sikre en mere fair beskatning i EU, jf. meddelelsen om skandalen vedrørende Panamadokumenterne²⁵. Whistleblowere kan spille en afgørende rolle ved at bistå offentlige myndigheder med at identificere skatteordninger, som svarer til skatteundgåelse eller skatteunddragelse, som giver anledning til uretfærdig skattekonkurrence, og som fører til tabte skatteindtægter for medlemsstaterne og det overordnede EU-budget. Dette supplerer nylige EU-initiativer til

²⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_en.pdf.

²¹ Forslag af 22. marts 2017 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked (COM(2017) 142 final -2017/0063 (COD)).

²² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-591_da.htm.

²³ Direktiv 2013/34/EU af 26. juni 2013 om årsregnskaber, konsoliderede regnskaber og tilhørende beretninger for visse virksomhedsformer (EUT L 182 af 29.6.2013, s. 19) og meddelelse om retningslinjer for ikke-finansielle rapporter (2017/C 215/01).

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>.

²⁵ Meddelelse af 5.7.2016 om yderligere foranstaltninger for at øge gennemsigtigheden på skatteområdet og bekæmpe skatteunddragelse og skatteundgåelse (COM(2016) 451).

forbedring af gennemsigtigheden inden for forskellige politikområder og udvekslingen af skatteoplysninger, f.eks. i) de nye regler om skatteafgørelser²⁶, ii) forslaget om at forpligte skatteformidlere såsom skatterådgivere, revisorer, banker og advokater til at offentliggøre skatteplanlægningsordninger til skattemyndighederne²⁷ og iii) de nye regler om at forpligte store multinationale selskaber til at indberette oplysninger til skattemyndighederne om, hvor de skaber overskud, og hvor de betaler skat²⁸. Det supplerer også i) den foreslåede styrkelse af reglerne til bekæmpelse af hvidvask af penge, der sikrer, at skattemyndigheder har adgang til vigtige oplysninger, der gør det muligt for dem at slå ned på skatteundgåelse og skatteunddragelse via offshorefonde²⁹, og ii) bredere bestræbelser på at oprette et mere fair selskabsskattemiljø i EU³⁰.

Øget whistleblowerbeskyttelse i forbindelse med f.eks. produktsikkerhed, folkesundhed, forbrugerbeskyttelse, transportsikkerhed, miljøbeskyttelse, nuklear sikkerhed, fødevarer- og fodersikkerhed, dyresundhed og -velfærd, beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger og sikkerhed i forbindelse med net- og informationssystemer vil bidrage til en effektiv gennemførelse af en række yderligere politikker, der har direkte indvirkning på fuldførelsen af det indre marked, og som direkte påvirker samtlige europæeres dagligdag og velfærd.

En fælles høj grad af beskyttelse for personer, der indberetter overtrædelser af EU's regler i forbindelse med deres arbejde, vil øge beskyttelsen af arbejdstagere, herunder arbejdstagernes sundhed og sikkerhed, i overensstemmelse med Kommissionens målsætninger, som især tilstræbes via den europæiske søjle for sociale rettigheder³¹. Beskyttelsen vil omfatte alle de personer, som risikerer arbejdsrelaterede repressalier, hvis de står frem, bl.a. arbejdstagere, selvstændige, freelancere, kontrahenter, leverandører samt frivillige og ulønnede praktikanter. I grænseoverskridende situationer vil der også blive sikret beskyttelse af whistleblowere, som på grund af forskelle i nationale regler risikerer at "falde igennem hullerne" og blive straffet i forsøget på at varetage offentlighedens interesse.

Det bør være til gavn for arbejdspladskulturen generelt at have effektive kanaler til whistleblowerindberetning, og at potentielle whistleblowere forsikres om, at det er sikkert og acceptabelt for dem at stå frem. Reglerne om whistleblowerbeskyttelse er parallelle med EU's gældende regler i) om ligebehandling, der beskytter mod repressalier som svar på en klage

²⁶ Rådets direktiv 2015/2376/EU af 8. december 2015 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet (EUT L 332 af 18.12.2015, s. 1).

²⁷ Forslag til direktiv om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet i forbindelse med indberetningspligtige grænseoverskridende ordninger (COM(2017) 335 final – 2017/0138 (CNS)), som der blev opnået politisk enighed om den 13. marts 2018.

²⁸ Forslag til direktiv af 12. april 2016 om ændring af direktiv 2013/34/EU for så vidt angår offentliggørelse af selskabsskatteoplysninger for visse virksomheder og filialer (COM/2016/0198 final – 2016/0107 (COD)).

²⁹ Forslag til direktiv om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/101/EF (COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD)).

³⁰ Rådets direktiv (EU) 2016/1164 af 12. juli 2016 om regler til bekæmpelse af metoder til skatteundgåelse, der direkte indvirker på det indre markeds funktion (som ændret), forslag til direktiv om en om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag (COM(2016) 683 final – 2016/0336) og forslag til direktiv om et fælles selskabsskattegrundlag (COM(2016) 685 final – 2016/0337).

³¹ Navnlig princip 5 (retfærdige arbejdsvilkår) og 7b (beskyttelse i tilfælde af opsigelser), https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_da.

eller sager om at håndhæve overholdelsen af dette princip,³² og ii) om beskyttelse mod chikane og sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen³³, i henhold til hvilke arbejdstagere har ret til at henvende sig til de kompetente nationale myndigheder, hvis de vurderer, at de trufne foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre deres sikkerhed og sundhed, og ikke må stilles dårligere som følge heraf.

3. Rammer for effektiv beskyttelse af whistleblowere i EU

I Kommissionens forslag til direktiv fastsættes der minimumsstandarder for beskyttelsen af whistleblowere på områder, hvor der er en klar EU-dimension, og hvor indvirkningen på håndhævelsen er stærkest. Der er behov for en effektiv beskyttelse af whistleblowere for at forbedre håndhævelsen af EU-retten på områder, hvor:

- overtrædelser af EU-retten kan medføre alvorlig skade på offentlighedens interesse
- der er identificeret et behov for at styrke håndhævelsen
- whistleblowere har gode muligheder for at afsløre uregelmæssigheder.

I forslaget fokuseres der derfor på whistleblowere, som indberetter ulovlige aktiviteter eller overtrædelser af EU-retten inden for i) offentlige indkøb, ii) finansielle tjenesteydelser og forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, iii) produktsikkerhed, iv) transportsikkerhed, v) miljøbeskyttelse, vi) nuklear sikkerhed, vii) fødevarer- og fodersikkerhed samt dyresundhed og -velfærd, viii) folkesundhed, ix) forbrugerbeskyttelse og x) beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger og sikkerhed i forbindelse med net- og informationssystemer. Forslaget finder ligeledes anvendelse på overtrædelser af EU's konkurrenceregler, overtrædelser til skade for EU's finansielle interesser og overtrædelser – i betragtning af deres negative indvirkning på et velfungerede indre marked – af selskabsskatteregler eller -ordninger, hvis formål er at opnå en skattefordel, der modvirker formålet eller hensigten med gældende skatteret.

For at sikre en løbende ajourføring af direktivets anvendelsesområde vil Kommissionen være særlig opmærksom på eventuelle behov for i enhver fremtidig EU-retsakt, hvor beskyttelsen af whistleblowere er relevant og kan bidrage til en mere effektiv håndhævelse, at udvide anvendelsesområdet til at omfatte yderligere områder eller EU-retsakter. Dette vil også blive taget i betragtning, når Kommissionen aflægger rapport om gennemførelsen af direktivet.

De i forslaget til direktiv fastsatte minimumsstandarder sigter mod et ensartet højt niveau for whistleblowerbeskyttelse i hele EU. Formålet er at sikre, at:

- potentielle whistleblowere råder over klare indberetningskanaler til indberetning både internt (inden for en organisation) og eksternt (til en myndighed udenfor)

³² Direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning), direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv samt Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

³³ Direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT L 183 af 29.6.1989, s. 1); uafhængige rammeaftaler undertegnet af de europæiske arbejdsmarkedsparter den 26. april 2007 om bekæmpelse af mobning og vold på arbejdspladsen og den 8. oktober 2004 om arbejdsrelateret stress.

- potentielle whistleblowere kan gå til offentligheden, hvis sådanne kanaler ikke findes eller ikke kan forventes at fungere korrekt
- kompetente myndigheder forpligtes til at følge behørigt op på modtagne indberetninger og give whistleblowere feedback
- enhver form for repressalier forbydes og sanktioneres
- whistleblowere i tilfælde af repressalier har lettilgængelig adgang til gratis rådgivning og råder over passende retsmidler, f.eks. midlertidige afhjælpende foranstaltninger, der kan sætte en stopper for igangværende repressalier som f.eks. chikane på arbejdspladsen, eller som kan forhindre afskedigelse, inden der er truffet afgørelse i en eventuel langvarig retssag; der vil her være omvendt bevisbyrde, således at det er op til den person, der griber ind over for en whistleblower, at bevise, at der ikke er tale om repressalier som følge whistleblowerhandlingen.

Disse minimumsstandarder omfatter også garantiforanstaltninger til:

- beskyttelse af ansvarlige whistleblowere, der oprigtigt har til hensigt at varetage offentlighedens interesse
- proaktiv forebyggelse af ondsindet whistleblowing og uberettiget omdømmemæssig skade
- sikring af, at retten til forsvar for de af indberetningerne berørte personer respekteres fuldt ud.

Navnlig:

- Whistleblowere opfylder betingelserne for beskyttelse, hvis de havde rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger var sande på tidspunktet for indberetningen.
- Whistleblowere forpligtes generelt til først at anvende de interne kanaler. Hvis disse kanaler ikke fungerer eller med rimelighed ikke kan forventes at fungere, f.eks. i tilfælde hvor anvendelsen af interne kanaler kan vanskeliggøre de kompetente myndigheders efterforskningsarbejde, kan de indberette til disse myndigheder og derefter til offentligheden/medierne, hvis ikke der træffes passende foranstaltninger, eller hvis der er tale om særlige omstændigheder, f.eks. ved overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesse.
- Medlemsstaterne skal træffe passende sanktioner for at forebygge ondsindede eller bedrageriske indberetninger eller afsløringer.
- De af indberetningerne berørte personer nyder fuldt ud godt af uskyldsformodningen, adgangen til effektive retsmidler og til en upartisk domstol og retten til forsvar.

Støtteforanstaltninger og andre foranstaltninger på EU-plan

Ud over minimumsstandarderne i forslaget til direktiv går Kommissionen ind for en effektiv beskyttelse af whistleblowere gennem andre foranstaltninger.

Som led i sine bestræbelser på at forsvare journalister og mediefriheden og på Europa-Parlamentets initiativ medfinansierer Kommissionen i øjeblikket projekter, der gennemføres af det europæiske center for presse- og mediefrihed. Gennem disse projekter ydes der praktisk og juridisk hjælp til truede journalister og undervisning i digitalt selvforsvar for journalister. Siden februar 2018 indgår der heri en finansieringsordning for undersøgende journalister på

tværs af grænserne³⁴. Kommissionen yder også finansiel støtte til observatoriet for mediepluralisme, som er et projekt, hvor risici for mediepluralismen i EU måles ved hjælp af indikatorer som f.eks. beskyttelse af ytringsfriheden, journalistiske standarder og beskyttelse af journalister³⁵.

Gennem sit program for udveksling af erfaringer inden for bekæmpelse af korruption³⁶ har Kommissionen også fremmet udvekslingen af bedste praksis i EU samt finansieret projekter, der gør det muligt for whistleblowere at indhente bedre oplysninger om deres rettigheder og retlige forpligtelser, få adgang til sikre og pålidelige kanaler til indberetning af forseelser og modtage passende organisatorisk støtte. En af prioriteterne i den aktuelle indkaldelse af forslag inden for rammerne af "Fonden for Intern Sikkerhed – Politi" om forebyggelse af korruption er f.eks. at fremme værktøjer til civil overvågning og undersøgende journalistik og til støtte for whistleblowere i form af teknisk bistand og retshjælp³⁷. Kommissionen vil som led i det europæiske semester ligeledes fortsat overvåge medlemsstaternes bestræbelser på at bekæmpe korruption, herunder på at beskytte whistleblowere.

Som led i sin strategi for en effektiv håndhævelse af EU's regler³⁸ mener Kommissionen, at det europæiske netværk af ombudsmænd spiller en vigtig rolle. Dette netværk koordineres af Den Europæiske Ombudsmand og samler nationale og regionale ombudsmænd med henblik på at fremme god forvaltning i den nationale anvendelse af EU-retten. Medlemmerne af dette netværk vil i overensstemmelse med deres kompetencer kunne behandle klager i sager om dårlig forvaltning ved manglende opfølgning på whistleblowerindberetninger, navnlig i sager, hvor whistleblowernes indberetninger ikke førte til en korrekt undersøgelse og opfølgning på nationalt plan. Den Europæiske Ombudsmand kunne udarbejde en rapport på grundlag af de oplysninger, som netværkets medlemmer stiller til rådighed om aktiviteter og undersøgelser vedrørende whistleblowerbeskyttelse, og videresende den pågældende rapport til Kommissionen og Europa-Parlamentet.

Kommissionen vil desuden bistå medlemsstaterne med at gennemføre direktivet for at sikre en så ensartet gennemførelse som muligt. Kommissionen vil bilateralt møde medlemsstaternes myndigheder for at drøfte spørgsmål, der opstår på nationalt plan, samt stille en platform til rådighed, hvor medlemsstaterne kan udveksle oplysninger om gennemførelsen samt erfaring og ekspertise.

4. Foranstaltninger i medlemsstaterne

Mod en omfattende whistleblowerbeskyttelse i medlemsstaterne

Whistleblowerbeskyttelse skaber merværdi hvad angår en bedre håndhævelse af EU-retten på visse områder, men gavner i bredere forstand beskyttelsen af offentlighedens interesse og

³⁴ Som led i en forberedende foranstaltning fra Europa-Parlamentet om grænseoverskridende undersøgende journalistik blev der tildelt 1 mio. EUR til det europæiske center for presse- og mediefrihed til udførelse af disse aktiviteter. Projektet blev indledt den 1. februar 2018.

³⁵ <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>.

³⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm.

³⁷ <https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-corrupt.html>

³⁸ Meddelelse "EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse", jf. henvisning ovenfor.

rækker desuden ud over EU-rettens anvendelsesområde. Derfor har mange medlemsstater indført nationale rammer for whistleblowerbeskyttelse. En effektiv og omfattende tilgang til whistleblowerbeskyttelse kræver retssikkerhed og en konsekvent tilgang til f.eks. bekæmpelse af svig, korrupsion og andre ulovlige aktiviteter til skade for de offentlige budgetter, herunder nationale midler. I tiden op til vedtagelsen af forslaget til direktiv opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at følge Europarådets principper i dennes ovenfor nævnte anbefaling samt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende retten til ytringsfrihed. Disse kan sammen med de principper, der er fastsat i forslaget til direktiv, tjene som en fælles ramme for de medlemsstater, som i store træk agter konsekvent at sikre en effektiv beskyttelse af whistleblowere ud over de områder, der er omfattet af forslaget.

Omfattende og sammenhængende nationale regler om whistleblowerbeskyttelse kan medføre en række fordele:

- De fremmer ansvarlighed, gennemsigtighed og god forvaltning og bistår bekæmpelsen af korrupsion.
- De gavner investeringsklimaet og øger tilliden til offentlige institutioner.
- De giver borgerne den fornødne klarhed og retssikkerhed hvad angår den tilgængelige beskyttelse, hvilket giver potentielle whistleblowere tryk og mod til at stå frem.

Oplysning

Erfaringer på nationalt plan og tilgængelig dokumentation viser, at regler om beskyttelse af whistleblowere også kræver en effektiv indsats for at øge opmærksomheden herpå. Ud over at vedtage forslaget til direktiv opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at overveje yderligere foranstaltninger, bl.a. praktiske foranstaltninger som f.eks. bevidstgørelse og oplysning af den brede offentlighed. Målet vil være at:

- fremme en positiv opfattelse af whistleblowere som personer, der handler i offentlighedens interesse og af loyalitet over for deres organisation og samfundet
- levere generelle oplysninger om tilgængelige indberetningskanaler og beskyttelse³⁹.

En effektiv whistleblowerbeskyttelse på stedet kan også være til gavn for mere målrettede, skræddersyede foranstaltninger. Her kan der hentes inspiration fra gældende internationale standarder og anbefalinger⁴⁰ og fra foranstaltninger truffet i diverse nationale sammenhænge.

Vejledning i arbejdsmæssig sammenhæng

Medarbejdere i offentlige og private organisationer og alle andre kategorier af personer, som i forbindelse med deres arbejde kommer i kontakt med sådanne organisationer, har behov for

⁴⁰ F.eks. – ud over Europarådets anbefaling om beskyttelse af whistleblowere – OECD's rapport fra 2016 om at give tilsagn om effektiv whistleblowerbeskyttelse, <http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>, FN's vejledning om god praksis for beskyttelse af indberettende personer, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf, G20's kompendium over bedste praksis og vejledende principper for lovgivning om beskyttelse af whistleblowere, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/publicationsdocuments/2/>, Transparency Internationals "International Principles for Whistleblower Legislation" (2013), OECD's henstilling fra 2003 om retningslinjer for behandling af interessekonflikter i den offentlige forvaltning, <http://www.oecd.org/development/governance-development/33967052.pdf>, og "Best practice guide for whistleblowing legislation" (2018), https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.

brugervenlige oplysninger om reglerne, så de forstår deres mening og praktiske følger⁴¹. En offentlig og lettilgængelig liste over myndigheder med angivelse af, hvilken myndighed der i betragtning af dens rolle og mandat er bedst egnet til at behandle et specifikt spørgsmål, kan også øge retssikkerheden for potentielle whistleblowere⁴².

Vejledning til arbejdsgivere i både offentlige og private organisationer kan hjælpe dem med at forstå deres rettigheder og ansvar, når de indfører og anvender indberetningsprocedurer, behandler og undersøger indberetninger og forebygger og håndterer repressalier⁴³.

Selv om der foreligger love, politikker og retningslinjer, kan potentielle whistleblowere være i tvivl om, hvordan disse anvendes i deres specifikke tilfælde. Uafhængige offentlige myndigheder⁴⁴ eller civilsamfundet⁴⁵ og fagforeninger kan eventuelt gratis eller med offentlig støtte rådgive og bistå whistleblowere.

Støtte til virksomheder, navnlig små og mellemstore virksomheder (SMV'er)

Vejledning for virksomheder og erhvervslivet kan gøre det klart, at det med whistleblowing kan svare sig økonomisk at forebygge og imødegå skade på omdømme og resultater. Regler for god praksis kan være med til at bibringe et konsekvent niveau for bedste praksis på tværs af organisationer og hjælpe virksomheder med at udarbejde whistleblowerpolitikker, der er tilpasset organisationens størrelse⁴⁶. Sådanne regler er blevet udarbejdet internationalt⁴⁷ og i nationale sammenhænge af private⁴⁸ og offentlige aktører⁴⁹.

⁴¹ F.eks. den britiske regerings whistleblowervejledning for medarbejdere (Guidance for employees, <https://www.gov.uk/whistleblowing>) og Irlands lov fra 1990 om arbejdsmarkedsrelationer (Industrial Relations Act, Code of Practice on Protected Disclosures Act 2014) for arbejdsgivere, arbejdstagere og deres repræsentanter, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/print>.

⁴² F.eks. Det Forenede Kongeriges whistleblowerliste "Whistleblowing: list of prescribed people and bodies", <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴³ F.eks. Irlands lov fra 2014 om adfærdskodeks i forbindelse med beskyttede afsløringer (Code of Practice on Protected Disclosures Act, jf. ovenfor) og den britiske regerings vejledning og adfærdskodeks for arbejdsgivere i forbindelse med whistleblowing (Guidance and code of practice for employers), <https://www.gov.uk/whistleblowing>.

⁴⁴ Såsom Défenseur des Droits i Frankrig eller whistleblowermyndigheden i Nederlandene.

⁴⁵ Eksempler herpå er den velgørende institution for whistleblowere "Public Concern at Work" i Det Forenede Kongerige og Transparency International, der driver juridiske rådgivningscentre i hele verden.

⁴⁶ F.eks. den franske arbejdsgiverforening MEDEF's praktiske vejledning for SMV'er om opfyldelsen i henhold til fransk lov af forpligtelser vedrørende whistleblowerbeskyttelse, herunder oprettelsen af interne indberetningskanaler,

<http://www.medef.com/uploads/media/node/0001/13/7365147ef346ac642e4b03566a9b94306eee839f.pdf>.

⁴⁷ F.eks. OECD's, UNODC's og Verdensbankens håndbog for virksomheder om etik og overholdelse af regler i forbindelse med bekæmpelse af korruption (2013), <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>, Det Internationale Handelskammers retningslinjer om whistleblowing (2008), <https://iccwbo.org/publication/icc-guidelines-on-whistleblowing/>, og OECD's retningslinjer for multinationale selskaber (2011),

<https://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁴⁸ F.eks. "Whistleblowing arrangements Code of practice" udarbejdet af "Public Concern at Work" i samarbejde med "British Standards Institution" (2008), [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/0-386-5339?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1).

⁴⁹ F.eks. de praktiske retningslinjer vedrørende integritet i praksis fra den nederlandske whistleblowermyndighed, navnlig "The reporting procedure" og "Towards an ethical culture", <https://huisvoorklokkenuiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenuiders-english/>, og Det Forenede Kongeriges whistleblowervejledning "[Guidance and code of practice for employers](https://www.gov.uk/whistleblowing)" (jf. ovenfor).

SMV'er, der indfører og/eller forvalter indberetningskanaler, kan have behov for finansiel, teknisk eller anden praktisk støtte. Medlemsstaterne kan f.eks. give et organ til opgave at stille indberetningskanaler til rådighed for disse virksomheder⁵⁰. SMV'er kan desuden blive opfordret til at samle deres ressourcer med det formål at dele (eksterne) fortrolige rådgivere og efterforskningskapacitet. Arbejdsgiverforeninger og fagforeninger, sektorspecifikke sammenslutninger, paraplyorganisationer og faglige organisationer kan endvidere tilskyndes til at yde støtte, idet de kan påtage sig og centralisere rollen som formidler af tillidspersoner eller juridiske eksperter, der kan yde rådgivning, modtage indberetninger eller sågar foretage efterforskninger.

Vejledning til personale ved de nationale myndigheder

Vejledning kan også være til gavn for det personale ved de nationale myndigheder, der modtager og behandler indberetninger fra whistleblowere. Sådanne myndigheder kan strække sig fra skattemyndigheder til tilsynsorganer inden for miljøbeskyttelse og fødevarerikkerhed. Vejledning kan hjælpe dem med at forstå deres rolle og ansvar inden for deres specifikke områder samt give dem viden om bedste praksis ud over lovgivningen⁵¹.

Uddannelse

Det særlige personale ved de kompetente myndigheder, der modtager og behandler indberetninger, har klart behov for passende uddannelse⁵². Offentligt ansatte vil som led i deres introduktionsforløb og oplæring på arbejdspladsen om integritetsstandarder også mere generelt kunne få glæde af uddannelse⁵³. Vejledning for den private sektor kan også fastsætte minimumsuddannelsesstandarder for organisationer og give arbejdsgivere ansvaret for at gøre deres ansatte tilstrækkeligt bevidste om whistleblowerpolitikken⁵⁴. For at sikre en effektiv anvendelse af lovgivningen kan det især være vigtigt at uddanne dommere og andre jurister.

5. Konklusion

Robust whistleblowerbeskyttelse vil kunne berige EU's værktøjskasse til styrkelse af den korrekte anvendelse af EU-retten og respekten for gennemsigtighed, god forvaltning, ansvarlighed og ytringsfrihed, der er værdier og rettigheder, som EU bygger på.

Kommissionen foreslår et **velafbalanceret sæt foranstaltninger på EU-plan** inden for specifikke områder, der har en klar EU-dimension, og hvor indvirkningen på håndhævelsen er stærkest, hvor indberetningen fra whistleblowere er sjælden, og hvor uopdagede overtrædelser af EU-retten kan gøre alvorlig skade på offentlighedens interesse. Der sikres også en velafbalanceret tilgang, når det gælder om at begrænse byrden for nationale myndigheder og

⁵⁰ Stk. 62 i Europarådets anbefaling fra 2014 om beskyttelse af whistleblowere, jf. ovenfor.

⁵¹ F.eks. Det Forenede Kongeriges [vejledning for beføjede personer](#) og Irlands [vejledning til støtte for offentlige myndigheder ved gennemførelsen af deres opgaver](#).

⁵² I Irland har offentlige myndigheder mulighed for at modtage undervisning i behandling af beskyttede afsløringer, <https://irl.eu-supply.com/app/rfq/publicpurchase.asp?PID=112518>.

⁵³ Jf. OECD's henstilling om offentlig integritet (2017), <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>.

⁵⁴ Jf. Transparency Internationals anbefaling i ovennævnte "Best practice guide for whistleblowing legislation" fra 2018.

virksomheder, især små virksomheder og mikrovirksomheder. Endelig sikres der med forslaget til direktiv en balance mellem behovet for at beskytte whistleblowere og de af indberetningerne berørte personer, således at misbrug undgås.

Indførelsen af whistleblowerbeskyttelse på EU-plan vil også kunne bidrage til beskyttelsen af Unionens finansielle interesser og sikringen af de lige konkurrencevilkår, som er nødvendige, for at det indre marked kan fungere korrekt, og for at virksomheder kan operere i et fair konkurrencedygtigt miljø.

Samtidig med at der med forslaget til direktiv på EU-plan i overensstemmelse med nærhedsprincippet fastsættes foranstaltninger til whistleblowerbeskyttelse, der er målrettet håndhævelsen af EU-retten på specifikke områder, opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til ved gennemførelsen af direktivet at overveje at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte andre områder samt til mere generelt at sikre en samlet og sammenhængende ramme på nationalt plan.

En samlet tilgang er nødvendig for at anerkende whistleblowernes vigtige bidrag til forebyggelsen og bekæmpelsen af ulovlig adfærd, der skader offentlighedens interesse, og for at sikre dem tilstrækkelig beskyttelse i hele EU. For at beskytte whistleblowere bør alle EU-institutioner, medlemsstater og berørte parter gå fuldt ind herfor og gøre en fælles indsats.