



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

statsogmenneskeretskontoret@jm.dk
anel@jm.dk

Sagsnummer 2019-60-0035

Akademikernes bemærkninger til udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Akademikerne vil først og fremmest takke Justitsministeriet for et godt forløb, hvor en bred interessentkreds blev inddraget i det lovforberedende arbejde. Lovforslaget og de dertilhørende bemærkninger anses overordnet som et udtryk for en velafbalanceret implementering af whistleblowerdirektivet.

Der er med udkastet sikret et fornuftigt godtgørelsesniveau for de whistleblowere, der måtte blive mødt med repressalier, svarende til principperne i lov om ligebehandling. Samtidig er Akademikerne glade for den mulighed § 4 giver for, at parterne kan aftale bedre forhold ved kollektiv aftale. Endelig er det positivt, at der lægges op til, at myndigheder mindst én gang årligt skal offentliggøre oplysninger om indberetninger i myndigheden.

Det materielle anvendelsesområde

Akademikerne finder det især glædeligt, at lovudkastet foreslår et materielt anvendelsesområde, der ligger ud over en minimumsimplementering af direktivet.

Synspunktet i lovbemærkningerne s. 25 om, at en ordning alene baseret på direktivets anvendelsesområde vil medføre en vanskelig juridisk vurdering af, om indberetninger falder inden for anvendelsesområdet, deler Akademikerne fuldt ud.

Behovet for at skabe en klar retstilstand for såvel whistlebloweren - som den modtagende enhed - finder Akademikerne dog ikke løst med lovudkastets formulering om "alvorlige lovovertrædelser".

Den foreslåede formulering i lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 3 medfører, at overtrædelser af national ret forudsætter en konkret vurdering af, om en given lovovertrædelse anses for *alvorlig*, og om afdækningen heraf er af offentlig interesse, mens alle EU-retlige overtrædelser inden for direktivets bilag 1 ikke har en tilsvarende præmis.

Akademikerne så gerne, at beskyttelsen af whistleblowing ikke begrænses til *alvorlige* lovovertrædelser, men ligeledes kommer til at omfatte overtrædelse af love, retsprincipper, kollektive aftaler og faglige standarder mv.

Den 17. marts 2021
Sagsnr. S-2021-366
Dok.nr. D-2021-22352
lqv/sfk

AKADEMIKERNE

THE DANISH CONFEDERATION
OF PROFESSIONAL ASSOCIATIONS

Nørre Voldgade 29, 2. sal
DK - 1358
København K.

T +45 3369 4040
E ac@ac.dk
W www.ac.dk

Det at være whistleblower er forbundet med svære overvejelser og risikoafvejninger for den enkelte - samtidig med, at det er afgørende, at kendskab til uacceptable forhold på offentlige såvel som private arbejdspladser kommer frem i lyset. Det er derfor vigtigt, at den enkelte whistleblower nemt kan undersøge, hvorvidt en given indberetning falder inden for lovens anvendelsesområde, ligesom det skal opleves som sikkert at indberette lovovertrædelser og øvrige kritisable forhold.

Særligt om indberetninger om seksuel chikane

Akademikerne finder det glædeligt, at det fremgår af lovbemærkningerne, at sager om seksuel chikane omfattes af lovudkastet.

Den seneste tids sager har dog med al tydelighed vist, at sager om seksuelle krænkelser og sexisme på de danske arbejdspladser sjældent bliver rejst, og vi står overfor en påkrævet kulturændring. Tidens debat viser desværre, at vi i dag ikke har en kultur hvor alle mener, at sager om seksuelle krænkelser pr. automatik skal anses som *alvorlige*.

På den foranledning foreslås det ekspliciteret i lovtæksten, at alle sager om seksuel chikane og krænkende adfærd er omfattet af lovens anvendelsesområde.

Særligt om indberetninger inden for strafferetsplejen

Det foreslås i lovudkastet, at sager inden for strafferetsplejen undtages fra beskyttelsen jf. udkastets § 1, stk. 3 nr. 5. Akademikerne finder, at udkastet går for langt i implementeringen af direktivets artikel 3, nr. 3d - også henset til, at undtagelsen både omfatter overtrædelse af EU-regler samt nationale lovovertrædelser.

Som det fremgår af lovbemærkningernes side 66, betyder bestemmelsen, at loven ikke finder anvendelse fra det tidspunkt, hvor en myndighed har besluttet at overgive en sag til politiet. I sager - hvor en whistleblower hverken vidste eller burde vide, at en sag allerede blev behandlet af politiet - vil den enkelte stå uden beskyttelse. Undtagelsen svækker i øvrigt politiets og skattemyndighedernes mulighed for at opklare sager i samfundets interesse, hvorfor undtagelsen i § 1 stk. 3 nr. 5 foreslås slettet.

Direktivets krav om rådgivning og støtte til potentielle whistleblowere

Direktivets artikel 20 stk. 1-3 stiller krav om gratis, uafhængig information og rådgivning om whistlebloweres rettigheder, bistand fra kontrolinstanser mod repressalier og adgang til retshjælp i retssager.

Den eksterne såvel som de interne indberetningskanaler kommer til at modtage indberetninger og forventede spørgsmål om alt fra seksuel chikane til økonomisk underslæb og svindel. Dette stiller store krav til enhederne, der alene har kompetence til at sende henvendelsen videre til politiet eller anden retlig instans. Ifølge lovudkastets § 19 har de eksterne whistleblowerenheder ansvar for at modtage indberetninger, følge op på disse og give feedback til whistlebloweren, men faglig sparring og vurdering af alvorlighedskriteriet er afgørende for, at ordningerne kan leve op til direktivets formål.

En skriftlig vejledning og informationspligten i § 22 opfylder ikke dette behov, og der er behov for at tænke i muligheder for oprettelse af et rådgivningscenter herom, der kommer på finansloven.

Denne rådgivning er afgørende for at sikre, at den enkelte whistleblower allerede på indberetningstidspunktet ved, om en konkret indberetning falder inden for lovens anvendelsesområde.

Der henvises i øvrigt til det af CFU afgivne hørings svar vedrørende problematikkerne omkring videregivelse af oplysninger om whistleblowers identitet, jf. lovudkastets § 27.

Forholdet til reglerne om ansattes ytringsfrihed

Akademikerne havde gerne set, at man i forbindelse med implementeringen af whistleblowerdirektivet selvstændigt havde forholdt sig til ansattes ytringsfrihed, som foreslået af Ytringsfrihedskommissionen, der afsagde deres betænkning i 2020.

Akademikerne er enige i betragtningerne i lovbemærkningerne s. 17-20 om, at offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed, mens de privatansattes ytringsfrihed påvirkes af en loyalitetsforpligtelse.

Som Ytringsfrihedskommissionen har fremlagt i deres betænkning – og som flere undersøgelser blandt de faglige organisationer bekræfter – ser man gang på gang, at offentligt ansatte afholder sig fra at bruge deres ytringsfrihed. Dette enten som følge af frygt for repressalier – eller som følge af misforståelser om retstilstanden – på trods af, at Folketingets Ombudsmand meget klart har redegjort herfor.

Direktivet nævner udtrykkeligt i artikel 15, stk. 2, at nationale regler for beskyttelse af informations- og ytringsfrihed kan give whistlebloweren beskyttelse ved offentliggørelse uden forudgående krav om indberetning. Denne mulighed anbefaler Akademikerne implementeret.

Bestemmelsen i lovudkastets § 5, stk. 2 nr. 1-2 om offentliggørelse forholder sig ikke til reglerne om ansattes ytringsfrihed. Dette bør fremgå eksplicit, da den enkelte ansatte kan få det indtryk, at en offentlig ytring alene er lovlig, når en intern eller ekstern indberetningskanel er brugt.

Der henvises i øvrigt til hørings skrivelser fra DM, IDA samt CFU.

Med venlig hilsen



Lars Qvistgaard

D: 2147 2686

E: lqv@ac.dk

Anne Louise Ellingsøe

Fra: Arbejdsretten
Sendt: 3. marts 2021 11:27
Til: Justitsministeriet
Emne: SV: Høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere - (2019-60-0035)

Arbejdsretten har ingen bemærkninger.
f. Tine Vuust

Med venlig hilsen



Jette Rasmussen

M 33 67 38 13 | jra@arbejdsretten.dk

Arbejdsretten

Sankt Annæ Plads 5 | 1250 København K | arbejdsretten.dk

T 33 95 67 21 | aretten@arbejdsretten.dk

[Sådan behandler vi personoplysninger](#)

Fra: Justitsministeriet

Sendt: 24. februar 2021 09:32

Emne: Høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere - (2019-60-0035)

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen


JUSTITSMINISTERIET
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf.: 7226 8400
www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk



Justitsministeriet,
Departementet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

**Høringssvar over forslag om lov om beskyttelse af
whistleblowere (sagsnr. 2019-60-0035)**

24. marts 2021

Justitsministeriet har den 24. februar 2021 sendt udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowerne i høring.

J.nr. 21-9398

Det fremgår af lovudkastets § 2, nr. 7, og af de almindelige bemærkninger til punkt 3.2.2., at whistlebloweren bl.a. skal have status som arbejdstager eller enhver, som er under tilsyn af kontrahenter, underleverandører og leverandører.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Ankestyrelsen forstår formuleringen således, at man modsætningsvis kan slutte, at en borger, som anvender whistleblowerordningen, uagtet om borgeren har en sag i Ankestyrelsen, ikke kan opnå beskyttelse efter loven, idet borgeren falder uden for målgruppen for loven.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Det fremgår videre, at whistlebloweren skal have rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger er korrekte, og at de pågældende oplysninger falder inden for direktivets materielle anvendelsesområde.

Hvis whistlebloweren er en medarbejder eller person i målgruppen for loven, men indberetter om et forhold, som falder uden for whistleblowerordningens anvendelse, vil indberetteren ikke være beskyttet af loven. Det er uklart i lovforslaget, om whistlebloweren er beskyttet, hvis denne er i en vildfarelse om at være omfattet af loven. Ankestyrelsen foreslår, at der udarbejdes retningslinjer herfor i tilfælde af, at en whistleblower beder om anonymitet i den tro, at indberetningen er omfattet af ordningen, og Ankestyrelsen f.eks. modtager en anmodning om aktindsigt i indberetterens identitet.

Venlig hilsen
Morten Starch Lauritsen

Justitsministeriet

Sendt pr. mail til:

Statsogmenneskeretskontoret@jm.dk & anel@jm.dk

24. marts 2021
Oplys venligst ved
henvendelse

Høringssvar vedr. forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Justitsministeriet har den 24. februar 2021 sendt forslag til lov om beskyttelse af
whistleblowere i høring.

Lovforslaget har til formål at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv
2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter
overtrædelser af EU-retten i dansk ret.

ATP bemærker indledningsvist, at der i ATP-loven allerede i dag findes krav om
etablering af en whistleblowerordning, jf. nærmere lovens § 24g-i, der svarer til
bestemmelserne i lov om finansiel virksomhed § 75a-c.

ATP bemærker, at lovens § 14 kun giver mellemstore virksomheder med mellem 50 og
249 ansatte mulighed for at dele ressourcer med hensyn til modtagelse af
indberetninger og evt. undersøgelser, der skal foretages i anledning heraf. Det fremgår
endvidere af bemærkningerne til § 14, at større private virksomheder (dvs. med 250
eller flere beskæftigede) eller statslige og regionale arbejdsgivere (med 50 eller flere
beskæftigede) ikke kan oprette fælles interne whistleblowerordninger. Det indebærer,
at koncernforbundne selskaber med 250 eller flere beskæftigede skal oprette hver sin
interne whistleblowerordning.

ATP er bekendt med, at det er EU-Kommissionens holdning, at udgangspunktet i
direktivet er, at samtlige myndigheder og virksomheder skal have en selvstændig
whistleblowerordning, og at det kun er muligt at fravige dette udgangspunkt, i det
omfang, direktivet indeholder en specifik hjemmel hertil.

Dette vil indebære en uheldig afledt konsekvens for flere virksomheder, herunder ATP.

ATP har i dag indrettet sin whistleblower-ordning således, at denne er fælles for alle
selskaber i koncernen. ATP's koncernordning anvendes i dag også af medarbejdere
ansat i ATP Ejendomme, der er et helejet datterselskab af ATP og har mere end 50
ansatte. Efter lovforslaget vil det ikke være muligt at opretholde denne løsning, idet
datterselskabet vil skulle etablere sin egen whistleblower-ordning. Det betyder helt

ATP
Kongens Vænge 8,
3400 Hillerød

Tlf.: 70 11 12 13
Fax: 48 20 48 02

www.atp.dk

CVR-nr.: 43405810

Telefontid:
Mandag - Torsdag: 8.00-16.00
Fredag: 8.00-15.30

konkret, at ATP Koncernens samlede omkostninger til licens til whistleblower-system, advokatomkostninger og interne administrative omkostninger øges ganske betragteligt.

Det er efter direktivet muligt at lade en ekstern uafhængig tredjepart drive en whistleblowerordning. Kommissionen har oplyst, at bevæggrunden for ikke at tillade fælles whistleblowerordninger i koncerner med mere den 250 ansatte, er ønsket om at sikre nærhed i forhold til de enkelte enheders arbejdstagere. ATP skal i den forbindelse bemærke, at det er vanskeligt at forstå, hvorfor en helt uafhængig tredjepart bedre skulle være i stand til at sikre nærhed for den enkelte medarbejder, end en upartisk person/afdeling, der er ansvarlig for en fælles koncernløsning. ATP bemærker desuden, at det via direktivteksten er vanskeligt at følge bemærkningerne til lovforslagets § 11 (lovforslagets side 87, 6. afsnit) herunder hvad der skulle være til hinder for at outsource opgaven fra et datterselskab til et moderselskab, således at den upartiske person/afdeling i moderselskabet også håndterer indberetninger fra datterselskabets medarbejdere. Det vil - som det også er tilfældet i dag - fortsat være datterselskabets forpligtigelse af følge op på de foretagne indberetninger. Der henvises endvidere til direktivets præambel 55, der netop beskriver koncernfælles løsninger, og således lægger op til, at en sådan løsning kan være muligt.

ATP hilser de øvrige tiltag i forslaget velkomne.

ATP står naturligvis til rådighed, hvis der er spørgsmål eller behov for uddybning af ovenstående. Evt. spørgsmål kan stiles til undertegnede på mail ls@atp.dk, eller telefon 22 76 69 66.

Venlig hilsen

Lene Stangerup
Senior Legal Advisor



Justitsministeriet
Stats- og Menneskeretskontoret

Præsidenten
Domhuset, Nytorv 25
1450 København K.
Tlf. 99 68 70 15
CVR 21 65 95 09
adm.kbh@domstol.dk
J.nr. 9099.2021.19

Den 11. marts 2021

Ved en mail af 24. februar 2021 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

Jeg skal i den anledning på vegne af byretspræsidenterne oplyse, at byretterne ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Der henvises til J.nr. 2019-60-0035.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen

Anne Louise Ellingsøe

Fra: Mette Kuhlen Gullach <mkg.legal@cbs.dk>
Sendt: 22. marts 2021 08:35
Til: Kira Vinberg; Danske Universiteter
Emne: Input til fælles høringsvar til udkast til lov om beskyttelse af whistleblowere

Opfølgningsflag: Follow up
Flagstatus: Afmærket

Kære Kira

Hermed lidt kommentarer fra CBS ift. et fælles høringsvar til udkast til lov om beskyttelse af whistleblowere.

Der kan være situationer, hvor tavshedspligten vedrørende whistleblowerens identitet kan betyde at en anmeldelse reelt ikke kan undersøges, og vi som offentlig arbejdsplads, som det også bemærkes i forslaget, i visse situationer har en undersøgelsespligt. Her kunne det med fordel uddybes, hvorledes vi skal forholde os, hvis vi har en undersøgelsespligt, men reelt ikke kan undersøge forholdet, fordi whistleblowerens identitet vil kunne udledes?

Vh, Mette

[Venlig hilsen](#) | Kind regards

METTE KUHLEN GULLACH
Juridisk chef / General Counsel

CBS LEGAL
Indkøb | Studiejura | Generel jura

COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
Solbjerg Plads 3 B3.33, 2000 Frederiksberg

Tel.: +45 3815 2115
mkg.legal@cbs.dk

statsogmenneskeretskantoret@jm.dk
anel@jm.dk

CFU

Centralorganisationernes Fællesudvalg
Niels Hemmingsens Gade 10, 4.
1153 København K
Telefon 33 76 86 96
www.cfu-net.dk
info@cfu-net.dk
CVR: 15247002

24. marts 2021

21-00203 02.01.05.
TH/TH

Høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Justitsministeriet har ved brev af 24. februar 2021, sagsnummer 2019-60-0035, fremsendt udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere. Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU), der repræsenterer alle medarbejdere, ansat i staten, skal hermed fremføre nedenstående høringssvar.

CFU lægger vægt på, at udgangspunktet i lovudkastet er, at oplysninger om whistleblowerens identitet ikke uden whistleblowerens udtrykkelige samtykke må videregives til andre end autoriserede medarbejdere, der er kompetente til at modtage eller følge op på indberetninger, jf. lovforslagets § 27, stk. 1. CFU lægger endvidere vægt på, at undtagelserne, aktuelt nævnt i lovforslagets § 27, stk. 2, bliver få og er velafgrænsede. CFU konstaterer, at Justitsministeriet har valgt at implementere direktivets artikel 16, stk. 2, der afgrænser undtagelserne til "nødvendigt og forholdsmæssigt krav i henhold til EU-retten eller national ret i forbindelse med undersøgelser foretaget af nationale myndigheder eller retssager, herunder med henblik på at sikre den berørte persons ret til et forsvar" med følgende formulering ".... sker for at imødegå overtrædelser, jf. § 1, eller med henblik på at sikre berørte personers ret til et forsvar". Det er uklart, hvad der menes med at "imødegå overtrædelser". Det foreslås, at formuleringen ændres til "at forhindre overtrædelser", således at videregivelse af identiteten på whistlebloweren uden whistleblowerens samtykke kun kan ske, hvis dette er nødvendigt for at forhindre overtrædelser, idet andre oplysninger, nævnt i indberetningen, uden whistleblowerens samtykke vil kunne viderebringes for at forhindre og at opklare overtrædelser.

Endvidere lægger CFU vægt på, at det skal være nemt for en medarbejder, der overvejer at være whistleblower, at forstå, hvorvidt en indberetning vil være omfattet af lovens anvendelsesområde, og dermed om medarbejderen konkret vil være omfattet af lovens beskyttelse. Som bekendt oplister direktivets artikel 20 en række støtteforanstaltninger, som medlemsstaterne skal sikre er til rådighed for dem, der overvejer at være whistleblower. Ikke mindst støtteforanstaltninger i form af "omfattende og uafhængig information og rådgivning, som er lettilgængelig for offentligheden og gratis, om tilgængelige procedurer og retsmidler, om beskyttelse mod repressalier og om den berørte

persons rettigheder", jf. direktivets artikel 20, stk. 1 a), er grundlæggende afgørende vigtigt for, at en potentiel whistleblower har mulighed for at træffe beslutning, om pågældende vil foretage en indberetning. Det er CFU's opfattelse, at lovforslaget ikke i tilstrækkeligt omfang lever op til hensigten med artikel 20, hverken fsva. de interne som de eksterne whistleblowerordninger.

Med venlig hilsen



Tine Holst

Justitsministeriet

Att.: statsogmenneskeretskontoret@jm.dk; anel@jm.dk

Høringssvar om lov om beskyttelse af whistleblowere – udkast

Dansk Arbejdsgiverforening har den 25. februar 2021 modtaget høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere – JM-sagsnummer 2019-60-0035.

24. marts 2021
FLD
Dok ID: 177386

Generelle kommentarer

Overimplementering

- **DA finder det beklageligt, at regeringen ved implementeringen af whistleblowerdirektivet har fundet det nødvendigt at fravige det principielle udgangspunkt i Danmark om, at EU-lovgivning omsættes i dansk lov i form af minimumsimplicitering.**

Udvidelsen

Mange private virksomheder har allerede etableret egne og frivillige whistleblowerordninger, så håndtering af whistleblowerordninger og problemstillinger herom, herunder f.eks. om seksuel chikane, er ikke ny. Mange virksomheder har således i virksomhedens egen interesse, af hensyn til ansatte, forretningsforbindelser eller kunder m.v. allerede oprettet og drevet egne whistleblowerordninger.

Det samme gælder offentlige institutioner, der også har etableret ordninger efter regeringsbeslutning.

Visse virksomheder er allerede omfattet af lovkrav om etablering af whistleblowerordninger. Det gælder f.eks. inden for det finansielle område.

Direktivet og den danske implementeringslov supplerer således på flere områder mange virksomheders egne etablerede ordninger. Med imple-

Vester Voldgade 113
1552 København V
Tlf.: 33 38 90 00
CVR 16834017
da@da.dk
da.dk

menteringen af direktivet omsættes pligter og rettigheder i en mere omfattende lovmæssig og lovbunden ramme. Dette forstærkes med det foreslåede bredere område for loven, og som ikke er indeholdt i direktivet.

Medens EU-direktivet alene skal sikre overholdelse af en prioriteret liste af EU-lovgivning, kommer en kommende dansk whistleblowerordning med lovforslagets overimplementering til at omfatte også såkaldte "alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold". Et eksempel herpå er efter lovforslaget "seksuel chikane", der således omfattes af en ny dansk lov om whistleblowing i åben ramme af "alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold."

Fravigelse af princippet om minimumsimplicitering

DA er enig i, at problemstillinger om f.eks. seksuel chikane skal håndteres i alle virksomheder, men finder det som nævnt beklageligt, at regeringen ved implementeringen af whistleblowerdirektivet har fundet det nødvendigt at fravige det principielle udgangspunkt i Danmark om, at EU-lovgivning omsættes i dansk lov i form af minimumsimplicitering.

Minimumsimplicitering indebærer bl.a., at den danske regulering som udgangspunkt ikke går videre end minimumskravene i EU-reguleringen. Dette skal bl.a. sikre, at danske virksomheder ikke stilles dårligere i den internationale konkurrence. Implementeringen bør derfor ikke være mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande.

Minimumsimplicitering indebærer bl.a., at den danske implementering er en omsætning af EU-direktivets minimumskrav, rettigheder og pligter på et niveau svarende til direktivets.

Hensynet bag princippet om minimumsimplicitering er også at respektere den politiske enighed, som ligger bag det europæiske resultat og den balance, som f.eks. det færdige direktiv er udtryk for og som ligger til grund for den danske forhandlingsposition.

Forskubbelse af balancen

Dette er navnlig relevant for whistleblowerdirektivet, der indeholder en balance af pligter og rettigheder for virksomheder, potentielle whistleblowere og de som berøres af en indberetning. Enhver udvidelse i forhold til direktivet giver en de facto stor udvidelse af lovens samlede fodaftryk og dens samlede virkning og øger ikke alene virksomhedernes forpligtelser, men også kompleksiteten for alle "brugerne".

Det er også vigtigt at holde sig for øje, at direktivet for så vidt angår de, der kan påberåbe sig beskyttelsen som whistleblowere, omfatter en meget omfattende kreds, som er langt videre end de ansatte i den virksomhed, der indgår i indberetningen.

Direktivets beskyttelse og de pligter, der deraf skal iagttages af virksomhederne, gælder for alle, der er involveret i en arbejdsmæssig relation og videre end ansatte; omfattet er således også selvstændige erhvervsdrivende, medlemmer af direktionen og bestyrelsen, enhver person, som arbejder under tilsyn og ledelse af kontrahenter, underleverandører og leverandører, personer der har været i en sådan sammenhæng, ansøgere eller deltagere i førkontraktuelle forhandlinger, formidlere, personer eller virksomheder med forbindelser til whistlebloweren, herunder kolleger, familie og slægtninge. Disse fanges også af det udvidede område med overimplementeringen.

Enhver indberetning – f.eks. deraf følgende beskyttelse – vil i langt de fleste tilfælde altid omfatte en flerhed af personer, som nævnt fx kolleger, familie og slægtninge.

DA støtter øvrig minimumsimplicitering i lovforslaget

DA har noteret sig og støtter, at regeringen på de øvrige områder af den foreslåede implementering af direktivet og i loven i øvrigt henholder sig til direktivets minimum.

Det gælder f.eks. i, at lovforslaget henholder sig til, at private virksomheder skal have 50 ansatte for at være omfattet af kravet om at skulle etablere en intern whistleblowerordning. Det samme gælder den senere ikrafttrædelse af loven for virksomheder under 250 ansatte i overensstemmelse med direktivet.

Udvidelsen med alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold bør udgå eller genovervejes

- **Udvidelsen af loven med alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold bør udgå, indskrænkes eller gøres klarere.**

Medens EU-direktivet alene skal sikre overholdelse af en prioriteret og udtømmende liste af EU-lovgivning, jf. bilaget til direktivet, kommer en kommende dansk lov med overimplementeringen af lovforslaget til at omfatte også såkaldte "alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold".

Dette er en væsentlig udvidelse af direktivets virkninger i dansk ret.

Virksomheder kunne efter direktivets ramme i deres administration af indberetninger "alene" henholde sig til den, omend omfattende, række af EU-forordninger og direktiver, der fremgår af direktivets udførlige bilag, f.eks. når de fik en henvendelse fra en person og f.eks. skulle bedømme, om henvendelsen er omfattet af loven eller ej.

Der er derimod i lovforslaget ikke angivet en liste om, hvilke begivenheder der er "alvorlige lovovertrædelser eller alvorlige forhold". Det fremgår dog klart, at indberetninger til whistleblowerordningen om seksuel chikane er omfattet af lovforslaget. EU-listen af omfattede EU-retsakter er således i sig selv meget omfangsrig og vanskelig at gå til, men med den foreslåede udvidelse er området uendeligt.

DA har naturligvis noteret, at regeringens initiativkatalog om seksuel chikane fra november 2020 nævner, at seksuel chikane bør omfattes af den danske implementering af whistleblowerdirektivet og dermed efter regeringens opfattelse skal medtages i en fremtidig dansk whistleblowerlov. Den foreslåede udvidelse er dog langt videre.

Det bør derfor overvejes, at den danske gennemførelseslovgivning alene yderligere skal omfatte seksuel chikane.

Se også nedenfor i bemærkningerne til § 1.

Afgrænsning i forhold til det fagretlige system skal sikres

- **DA lægger vægt på, at lovforslaget respekterer det fagretlige system.**

Det har for DA været væsentligt både under forhandlingerne af direktivet i EU og ved den danske implementering at få sikret, at reglerne om whistleblowing ikke skader det fagretlige system, herunder ved at der skabes "konkurrerende" eller sideløbende processer.

I modsat fald kunne nye regler om whistleblowing de facto risikere at svække den danske model og både arbejdsgiveres og lønmodtageres retsstilling. Dette er også baggrunden for f.eks. direktivets præciseringer i pr. 21, 22 og 29.

Det er vigtigt, at den afgrænsning til det fagretlige system, som ministeriet har beskrevet i forslagets bemærkninger, ikke svækkes under den videre lovbehandling. De sager og problemstillinger, der rettelig henhører i det fagretlige system, skal således alene behandles deri. Det bør f.eks. fremgå

helt klart af bemærkningerne til § 1 eller indsættelse af en nye bestemmelse i § 1 om, at der er tale om indberetning, der kan behandles efter de fagretlige eller ansættelsesregler, har disse forrang.

Muligheden for, at flere virksomheder kan gå sammen, må ikke begrænses

- **Direktivet synes at blokere for, at virksomheder med mere end 249 ansatte kan lave fælles ordninger.**

Virksomheder, der allerede har egne whistleblowerordninger, bør så vidt muligt kunne integrere disse i de evt. mekanismer, som skal etableres efter direktivet/den danske implementeringslov.

DA har under det forberedende arbejde med lovforslaget bl.a. efterspurgt en afklaring af muligheder for, at virksomheder så vidt muligt kan lave fælles whistleblowerordninger, jf. lovens § 14. Dette er særligt aktuelt i mange koncerner, der allerede har etableret en samlet whistleblowerordning for hele koncernen på tværs af de forskellige selskaber.

DA har noteret sig Justitsministeriets undersøgelser herom under forberedelsen af lovforslaget, men finder det beklageligt, at der efter Justitsministeriets fortolkning af direktivet desværre er den øvre grænse for 249 ansatte i direktivet (artikel 8), som blokerer for, at private virksomheder – men ikke kommuner – kan lave fælles ordninger.

Dette er efter DA's vurdering desværre en væsentlig mangel ved direktivet, som vil medføre, at virksomheder i større koncerner ikke som i dag kan have en fælles whistleblowerordning. Der skal i stedet etableres whistleblowerordninger i hvert CVR-nummer i henhold til lovforslaget.

Denne beskæring af virksomheders gældende muligheder for at have fælles whistleblowerordninger i en koncern kan i mange tilfælde medføre en de facto svækkelse af virksomheders nytte af whistleblowerordninger og iagttagelsen af den lovgivning, som man vil beskytte håndhævelsen af, og de risici man med whistleblowerordninger vil beskytte sig imod.

Som nævnt er det et forhold, som direktivet efter Justitsministeriets opfattelse i et vist omfang desværre blokerer for. Dette kan efter DA's vurdering medføre en for snæver implementering af direktivet, da direktivets begreb "juridisk enhed" snarere bør forstås som et EU-retligt begreb, der er bredere end definitionen i CVR-loven.

Hensynet til whistlebloweren taler også for så vidt muligt deling af resourcer, da specialisering omkring håndtering af indberetninger vil føre til et mere betryggende forløb for whistlebloweren end flere spredte håndteringsenheder. Endvidere vil whistlebloweren lettere kunne bevare sin anonymitet i en ordning, der omfatter et større antal arbejdstagere.

Se herom tillige nedenfor til bemærkningerne til §§ 11 og 14, herunder om muligheden for at det samme kan opnås ved, at virksomhederne i en koncernstruktur i stedet anvender en fælles og samme "ekstern" indberetningsløsning efter lovens § 11, stk. 2.

DA finder tillige, at direktivet desværre heller ikke tager højde for problemstillinger om whistleblowerordninger, der skal håndtere indberetninger på tværs af landegrænserne, hvilket kan forekomme i navnlig koncerner.

Administrative byrder er vurderet for lavt i lovforslaget

- **DA vurderer, at omkostningerne ved direktivet bliver langt større end forventet.**

I forbindelse med implementeringen af whistleblowerdirektivet har Europa-Kommissionen, DA og Erhvervsstyrelsen i tre separate analyser opgjort virksomhedernes administrative omkostninger, herunder i regi af OBR og Erhvervslivets EU- og Regelforum, jf. bemærkningerne til lovforslaget pkt. 6 om de økonomiske og administrative konsekvenser.

Især hvad angår løbende årlige omkostninger, ligger Erhvervsstyrelsens AMWAB-vurdering markant under de to andre analyser, jf. tabel 1.

Tabel 1. Opgørelser af administrative omkostninger ved whistleblower-lovgivning

	Mio. kr.	
	Omstillingsomkostninger	Løbende årlige omkostninger
Europa-Kommissionen	140	446
DA	1.200	800
Erhvervsstyrelsen	204	18

Anm.: Erhvervsstyrelsens opgørelse omfatter kun private virksomheder, hvorimod DA og Europa-Kommissionen har regnet på både den offentlige og private sektor.

Kilde: Europa-Kommissionen (ICF), DA og Erhvervsstyrelsen.

Erhvervsstyrelsens opgørelse afspejler kun private virksomheder, hvorimod DA og Europa-Kommissionen har regnet på både den private og den offentlige sektor og umiddelbart alene på direktivets krav og dermed

ikke det udvidede område. Men selv med det forbehold ligger Erhvervsstyrelsens opgørelse markant under både DA's og Europa-Kommissionens vurdering.

Efter DA's vurdering hviler Erhvervsstyrelsens estimater i lovforslaget på et urealistisk grundlag. Dette skyldes, at whistleblowerdirektivet pålægger virksomhederne forpligtelser, som ikke regnes med. Det kommer også af, at Erhvervsstyrelsens estimater hviler på et optimistisk grundlag m.h.t. tidsforbrug, udgifter til køb og drift af it-systemer m.v.

Der er således f.eks. også udgifter til instruering af medarbejdere og udarbejdelse af informationsmateriale, men DA noterer f.eks. også, at Erhvervsstyrelsen regner med 920 indberetninger om året, medens EU-Kommissionen vurderer, at 2 pct. af medarbejderne vil indberette årligt, dvs. ca. 40 gange flere indberetninger. Hertil kommer det forhold, at selskaber i en koncernstruktur efter lovforslaget skal oprette egne interne ordninger og ikke kan dele ordninger.

Erhvervsstyrelsens vurdering af omkostninger til indberetning er efter DA's opfattelse åbenlyst også sat for lavt. Det, vurderer styrelsen, vil tage i alt 5 timer. Det er efter DA's opfattelse urealistisk, idet alene vurderingen, af om sagen falder inden for lovens rammer, kan tage mere end 5 timer. Et mere realistisk bud er, at det alt i alt vil tage 2 arbejdsdage og ofte længere og dyrere, hvis de må trække på ekstern juridisk bistand. Dette gælder ofte, hvis der er tale om indberetning om den foreslåede udvidelse til alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold.

Behov for udførligt vejledningsmateriale

DA vurderer, at der under alle omstændigheder op til ikrafttræden er brug for, at Justitsministeriet udarbejder grundigt vejledningsmateriale, der omfatter alle dele af lovforslaget, herunder f.eks. databeskyttelsesmæssige aspekter og integreringen af de bestående lovmæssige ordninger.

Bemærkninger til emner og enkelt bestemmelser

§ 1 – Behov for angivelse af dansk gennemførelseslovgivning

- Loven bør – i lighed med direktivets bilag med oversigten af EU-retsakt der er omfattet af direktivet – indeholde et bilag, der angiver de danske gennemførelseslove, der omfattes af loven.

Direktivet bygger på en liste

Direktivet er, som nævnt, bygget på, at direktivets dækningsområde nøje er angivet i form af et omfattende bilag med EU-lovgivning med specifikt angivne EU-forordninger og EU-direktiver med vedtagelsesdatoer og referencenumre, og som omfattes af direktivet. Det er ligeledes fastsat, at hvis der sker ændringer i f.eks. et EU-direktiv, er det det nye direktiv, der omfattes. Dette er – omend i sig selv en mængdemæssigt stor og kompleks liste – en relativt klar angivelse af direktivets materielle område, som man kan orientere sig i. EU-listen, som er angivet i EU-direktivets bilag, omfatter mere end 200 EU-retsakter.

Dette korresponderer med tænkningen bag direktivet, og som også sikrer retssikkerheden for alle involverede. På baggrund af en klar liste af flere hundrede retsregler, der er oplyst i direktivet, er der:

- vidtgående pligter for alle private virksomheder – helt ned til 50 ansatte – og offentlige institutioner til at oprette og administrere whistleblowerordninger
- rettigheder og beskyttelse til whistlebloweren m.v.

Denne logik brydes i lovforslaget.

Lovforslaget har ingen liste

I henhold til lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, gælder således for det første, at overtrædelser af en EU-retsakt, der fremgår af direktivets bilag, og som er direkte anvendelig i dansk ret, er omfattet af lovens materielle anvendelsesområde. Det gælder f.eks. for EU-forordninger, der som udgangspunkt altid gælder umiddelbart i alle EU-lande og følges op af f.eks. danske love.

For det andet, at tilsvarende gælder for overtrædelser af en lov eller anden retsakt, som gennemfører en EU-retsakt, der fremgår af direktivets bilag. Det er dog ikke i lovforslaget angivet, hvilke de er.

Til implementeringen henhører således de EU-retsakter, der udførligt er anført i direktivets bilag.

DA skal bemærke, at det forhold, at den danske gennemførelseslov også omfatter den danske gennemførelseslovgivning, er helt i overensstemmelse med direktivet. Der er imidlertid efter DA's vurdering ikke til tilstrækkeligt med en generel henvisning som foreslået i § 1, stk. 1, nr. 2.

Direktivets bilag omfatter således i sig selv et omfattende område (offentligt udbud, finansielle tjenesteydelser, produkter og markeder, og forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, produktsikkerhed- og overensstemmelse, transportsikkerhed, miljøbeskyttelse, strå-

lingsbeskyttelse og nuklear sikkerhed, fødevare- og fodersikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd, folkesundhed, forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af privatlivets fred og netværks- og informationssystemers sikkerhed), som det dog via opstillingen alle retsakterne er muligt – omend krævende – at orientere sig i. Bilaget er dynamisk: Ændres en EU-retsakt, er det den nye udgave, der er omfattet af whistleblowerordningen.

Det er dog de færreste af disse, der er direkte anvendelige i dansk ret; her vil det være den danske lov eller retsakt, der vil være afgørende, og som virksomheder og potentielle whistleblowere skal have deres opmærksomhed rettet imod.

Denne portefølje af dansk gennemførelseslovgivning er ganske omfattende, men ikke desto mindre er det det, som "brugerne" skal orientere sig i. Det er således ikke tilstrækkeligt eller retvisende at orientere sig i listen over EU-forordninger og direktiver.

Liste med implementeringslove m.v.

Der bør efter DA's opfattelse i lighed med direktivets (dynamiske) bilag med oversigten af EU-retsakt, der er omfattet af direktivet, og som er direkte anvendelig i dansk ret og dermed loven i henhold til § 1, st. 1, nr. 1), være et (også dynamisk) bilag til § 1, stk. 1, nr. 2, med angivelse af de danske love eller anden retsakt, f.eks. bekendtgørelser, som gennemfører de EU-retsakt, der fremgår af direktivets bilag og omfattes af loven.

§ 1 – Udvidelse med alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold er betænkelig og uklar

- **Udvidelse med alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold bør primært udgå eller indskrænkes**
- **Der bør under alle omstændigheder være et bilag eller en liste, der f.eks. medtager de bestemmelser i straffeloven eller anden særlovgivning, der er omfattet af loven.**

DA har ovenfor påpeget problemstillingen med overimplementering i lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 3 med alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold.

Overimplementeringen indebærer, at det vil være muligt at indberette om alvorlige overtrædelser af national ret og alvorlige overtrædelser af EU-retsakter, som ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde samt andre alvorlige forhold.

Seksuel chikane kan evt. håndteres særskilt

Det bør som nævnt oven for overvejes, at den danske gennemførelseslovgivning alene yderligere skal omfatte seksuel chikane.

Hvad er "alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold" i den nye lov?

Det er dog også problematisk, at der i lovforslaget ikke er angivet en liste om, hvilke begivenheder der er "alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold" i den nye lov.

Dette stiller "brugerne", virksomheder, der modtager indberetninger, og de potentielle whistleblowere i en meget vanskelig position. Det vil f.eks. være meget vanskeligt for en virksomhed – eller for den sags skyld en potentiel whistleblower – at bedømme, om et forhold er af en karakter, så det fanges af loven uden at konsultere kvalificeret, juridisk bistand. Indledningsvis kan det konstateres, at medens overtrædelser af EU-lovgivningen og dansk følgelovgivning omfatter alle overtrædelser, skal de alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold efter lovforslaget være af en vis "grovhed" og i offentlighedens interesse.

Alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold er angivet i lov-bemærkningerne i 3.2.1.2 og til § 1 og herunder, at det i det enkelte tilfælde afhænger af en konkret vurdering, om indberetningen kan anses for at angå en alvorlig lovovertrædelse eller et alvorligt forhold i øvrigt, samt at:

"Inden for anvendelsesområdet vil i almindelighed falde oplysninger om strafbare forhold, herunder overtrædelser af eventuelle tavshedspligter, misbrug af økonomiske midler, tyveri, svig, underslæb, bedrageri og bestikkelse.

Også grove eller gentagne overtrædelser af lovgivning, herunder lovgivning om magtanvendelse, forvaltningsloven, offentlighedsloven samt efter omstændighederne f.eks. lovgivning, som har til formål at sikre folkesundheden, sikkerhed i transportsektoren eller beskyttelse af natur og miljø m.v., er omfattet".

Dette synes dog alene at være en hovedregel. Det fremgår også, at medens al indrapportering om seksuel chikane er omfattet af loven, er øvrig chikane "kun" omfattet i det omfang, den er grov. Til gengæld er der i forarbejderne en klar henvisning til, at chikane og seksuel chikane skal forstås i overensstemmelse med definitionerne i ligebehandlingsloven. Der er således i sig selv en vis uklarhed om dækningsområdet.

Både begrebet "alvorlige lovovertrædelser" og "øvrige alvorlige forhold" er ikke DA bekendt defineret i anden lovgivning.

Efter DA's vurdering bør det overvejes, at udvidelsen alene omfatter "alvorlige lovovertrædelser". Dette må fx antages at ville omfatte seksuel chikane, ligesom området blev indskrænket til et mere håndterbart begreb,

om end der stadig selv med denne begrænsning ville være vanskelige afgrænsningsproblemer.

Usikkerhed hos alle parter

DA vurderer, at det for mange virksomheder og den udpegede upartiske person i virksomheden – eller den potentielle whistleblower – vil området for udvidelsen med alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold være et meget vanskeligt farvand at navigere i.

Også her finder DA tilsvarende som ovenfor, at der bør være et bilag eller en liste, der f.eks. medtager de bestemmelser i straffeloven eller anden særlovgivning, der er omfattet af loven.

DA skal også påpege, at det forhold, at loven – i overensstemmelse med direktivet – også omfatter omgåelse, det vil sige EU-retsakter jf. også definitionen i lovens § 2 *”enhver oplysning, herunder rimelig mistanke, om faktiske eller potentielle overtrædelser, som har fundet sted eller med stor sandsynlighed vil finde sted”* og efter forarbejderne fremgår, at begrebet *”overtrædelse omfatter også misbrug som defineret i EU-Domstolens retspraksis, det vil sige handlinger eller undladelser, der ikke forekommer at være ulovlige i formel henseende, men som gør det muligt at omgå lovens formål eller hensigt.”*

En whistleblower kan således også whistleblowe om fremtidige formodede begivenheder og formodede omgæelser. Med den foreslåede § 2 vil dette også gælde for den af loven, der ikke er EU-bunden.

Loven gælder ikke alene potentielle lovovertrædelser og omgæelser, men så også efter forslaget potentielle alvorlige forhold og potentielle alvorlige forhold og omgæelser af alvorlige forhold!

Dette er endnu et eksempel på, at enhver udvidelse af *”direktivet”* giver en de facto stor udvidelse af direktivets dækning og øger virksomhedernes forpligtelser dramatisk og kompleksiteten for alle *”brugerne”*.

Det skal også nævnes, at det er præciseret i lovbemærkningerne, at enhver overtrædelse af retsakter i EU-lovgivning eller danske følgelovgivning vil være omfattet af lovens anvendelsesområde. Det er dog ikke klart, om *”alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold”* også omfatter EU-retsakter eller dansk gennemførelseslovgivning, der ikke er omfattet af de EU-retsakter, der er angivet i direktivets bilag eller f.eks. også fremtidige formodede forhold.

Der kan forekomme situationer med hensyn til den foreslåede udvidelse, jf. § 1, stk. 1, nr. 3, hvor en virksomhed ikke kan agere på henvendelsen fra whistlebloweren, da virksomheden f.eks. ikke kan reagere ansættelsesretligt over for en medarbejder på baggrund af indberetning på baggrund af potentielle begivenheder. Det samme dilemma vil kunne gælde

med hensyn til indberetninger, der relaterer sig til indberetninger om f.eks. fremtidige straffelovsovertrædelser, hvor det tekniske juridiske geringsindhold ikke er opfyldt.

Dette vil ud over den nævnte usikkerhed og merarbejde også skabe en kløft af forventningsforskelle mellem whistleblowere og indberetningsstederne samt kunne opmuntre til indberetninger alene for at opnå whistleblowerbeskyttelsen.

DA støtter i øvrigt, at denne – beklagelige – udvidelse i øvrigt sker på niveau af direktivets minimumsniveau.

§ 1 – Forældelse og ikrafttræden er for vidtgående

- **Loven bør ikke gælde for forhold, der ligger før dens ikrafttræden samt fastsætte, at den viger for forældelsesreglerne.**

Det er ikke omtalt i direktivet, hvornår f.eks. en overtrædelse skal være foregået for at være omfattet af direktivet.

Dette må derfor som udgangspunkt være overladt til medlemsstaternes nationale kompetence, f.eks. at fastsætte om begivenheder, der ligger før gennemførelseslovens ikrafttræden, er omfattet, eller at de nationale forældelsesregler i øvrigt skal gælde.

Det er anført i bemærkningerne til lovforslagets § 1, at *"Det bemærkes i øvrigt, at det skal være muligt at indberette om forhold, der ligger forud for lovens ikrafttræden, og at sådanne indberetninger ikke kan afvises, hvis de i øvrigt falder inden for lovens anvendelsesområde. Det forhold, at en indberetning, der vedrører forhold, der ligger forud for lovens ikrafttræden, vil dog efter omstændighederne kunne få indflydelse på, hvilke tiltag der vil udgøre tilstrækkelig opfølgning på indberetningen."*

Det er således efter lovforslaget muligt at indberette om forhold, der ligger forud for lovens ikrafttræden og blive omfattet af beskyttelsen som whistleblower, og virksomheden skal også håndtere indberetningen uanset, hvornår den har fundet sted.

Der er ikke helt klart, om der tilsvarende kan whistleblowes om forhold – med deraf følgende rettigheder og pligter – hvor f.eks. straf i henhold til den underliggende lovgivning er forældet, altså om forældelsesregler i øvrigt er gældende for så vidt de forhold og de potentielle retsbrud, der ligger til grund for indberetningen.

Ud over at DA skal bemærke, at det jo f.eks. må være lovgivningens (EU-ret eller national) indhold eller virkning på tidspunktet for det potentielle brud, der er relevant, kan man også her befinde sig i en situation, hvor der

enten ikke kan siges at være et retsbrud, eller hvor virksomheden ikke kan reagere på indberetningen.

Tilsvarende vil de berørte personer, der indberettes om, kunne havne i et retsligt limbo. Omvendt synes loven at ville tillægge whistlebloweren fuld beskyttelse under alle omstændigheder. Dette er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Dette vil tilsvarende ud over den nævnte usikkerhed og merarbejde også skabe en kløft af forventningsforskelle mellem whistleblowere og indberetningsstederne samt kunne opmuntre til indberetninger alene for at opnå whistleblowerbeskyttelsen.

Det bør efter DA's vurdering i den danske implementeringslov både være fastsat, at loven alene gælder for forhold, der finder sted fra den 17. december 2021 og fastsætte, at den viger for forældelsesreglerne for de retsbrud m.v., der indgår som grundlag for en indberetning.

Dette vil være i overensstemmelse med EU-retlige principper om retssikkerhed.

§ 1 – uklarhed om straffeprocesser

- **Bestemmelse bør præciseres.**

DA finder, at bemærkninger til § 1, stk. 3, nr. 5 bør genovervejes, da det er uklart, hvad det betyder – navnlig, når det i bemærkningerne står anført, at loven ikke finder anvendelse fra det tidspunkt, en sag overgives til politiet.

Det er ikke klart, hvad konsekvensen af et sådant afbrud f.eks. er for whistleblowerens stilling.

§ 3 – Integrering af eksisterende ordninger er uklar

- **Det bør være klarere, hvordan eksisterende ordninger kan/skal integreres i forhold til de i loven fastsatte krav.**

I den forbindelse er særligt udvidelsen efter lovforslagets § 1, nr. 3 af særlig betydning i forhold til eksisterende ordninger.

Der er således f.eks. allerede regler inden for søfarten, jf. f.eks. direktivets præambelen 9 og bilaget (del II)). Efter de eksisterende regler er der krav om procedurer for klager om søfarendes leve- og arbejdsvilkår eller en overtrædelse af love eller forskrifter. Disse eksisterende ordninger bliver 'opslugt' i lovforslaget, hvor det blandt andet fremgår af forarbejderne til lovens § 3 (s. 71), at:

”Bestemmelsen indebærer, at særlige sektorspecifikke regler om beskyttelse af whistleblowere, som fremgår af de i direktivets bilag del II nævnte EU-retsakter, fortsat opretholdes, og at direktivet finder anvendelse på alle forhold, der ikke er reguleret i henhold til disse sektorspecifikke retsakter. Direktivet supplerer således disse retsakter – og eventuel national lovgivning fastsat i medfør heraf – således, at beskyttelsen af whistleblowere som minimum skal leve op til de i direktivet fastlagte minimumsstandarder, dog således at et eventuelt højere beskyttelsesniveau i en sektorspecifik whistleblowerordning opretholdes.

[...]

Det indebærer endvidere, at de eksisterende sektorspecifikke ordninger tillige skal leve op til reglerne for henholdsvis interne og eksterne whistleblowerordninger i nærværende lovforslag, herunder i forhold til krav til sagsbehandlingen, i det omfang, de ikke i medfør af den sektorspecifikke lovgivning allerede er underlagt strengere krav.”

Der kommer dermed et ”dobbeltregime” for virksomheder omfattet heraf og dette navnlig med det udvidede område i henhold til lovforslaget (§ 1, nr. 3). Derfor er der også særligt behov for, at det anvises, hvorledes eksisterende ordninger implementeres i det nye regi, herunder at proceduren bliver mindst (administrativt) byrdefuld for de omfattede virksomheder.

§ 5 – Adgangen til offentliggørelse bør præciseres

- **I § 5, stk. 2, nr. 2, bør efter: ”kan udgøre en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser” tilføjes: ”såsom hvor der er tale om en nødsituation eller en risiko for uoprettelig skade”.**

Muligheden for ansvarsfrit at offentliggøre oplysninger om formodede overtrædelser uden først at have foretaget en intern og/eller ekstern indberetning er en undtagelsesmulighed, som kan have stor skadevirkning for den berørte person eller virksomhed.

Den foreslåede tilføjelse, som kommer fra den bagvedliggende direktivbestemmelse (art. 15, stk. 1, litra b, i), er med til at tydeliggøre, at beskyttelse efter bestemmelsen forudsætter helt særlige omstændigheder.

Det er uhensigtsmæssigt at gemme denne tydeliggørelse væk i lovbemærkningerne, selvom selve lovteksten bliver længere. Det er også tvivlsomt, om det er direktivkonformt, da et direktivs rettigheder og pligter skal kunne læses direkte ud af lovteksten.

- **I § 5, stk. 2, nr. 3, bør efter ”eller der på grund af sagens konkrete omstændigheder er ringe udsigt til, at overtrædelser vil blive inødegået effektivt,” tilføjes ”såsom de tilfælde, hvor bevismateriale**

kan blive skjult eller ødelagt, eller hvor der kan være en hemmelig samordning mellem en myndighed og den person, der har begået overtrædelsen eller er involveret i overtrædelsen”.

Den foreslåede tilføjelse kommer fra den bagvedliggende direktivbestemmelse (art. 15, stk. 1, litra b, ii). Ligesom med § 5, stk. 2, nr. 2, er der tale om direktivtekst, der er med til at tydeliggøre, at beskyttelsen efter § 5, stk. 2, nr. 3, er snæver.

Dette bør fremgå direkte af lovteksten, hvilket også er mere direktiv-konformt. Der henvises til begrundelsen for den tilsvarende ændring i nr. 2 for en uddybning.

§ 6 – grundløse beskyldninger

- Lovtekst bør styrkes.

Det bør fremgå direkte af lovteksten som også anført i bemærkningerne, at whistleblowere, der bevidst indberetter urigtige og åbenbart grundløse oplysninger, ikke nyder beskyttelse.

§ 9 – Opgørelse af medarbejdere skal være klar og operativ

- Det er for virksomhederne vigtigt, at rammerne, for hvornår de er forpligtede til at oprette og administrere interne whistleblowerordninger, er ”logiske” og klare.

DA støtter, at lovforslaget henholder sig til minimumstærskelværdierne i direktivet, så kravet om oprettelse af interne whistleblowerordning gælder for arbejdsgivere med 50 eller flere beskæftigede, og som skal stilles til rådighed for arbejdsgiverens ansatte.

Definitionen af arbejdsgiverenheden eller opgørelsen af antal beskæftigede er ikke fastlagt i direktivet.

DA har noteret sig, at spørgsmålet om opgørelse af antal medarbejdere stadig er under nogen afklaring med EU-Kommission og i Rådets arbejdsgruppe.

Det er valgt i lovforslaget at henholde sig til CVR-begrebet som den juridiske enhed i CVR-lovens forstand, bl.a. af hensyn til parallelitet med bagvedliggende EU-ret. Dette medfører, at enhver arbejdsgiver med eget CVR-nr. med 50 eller flere beskæftigede vil være omfattet af kravet om at oprette en intern whistleblowerordning.

Vanskeligere er selve opgørelse af antallet af arbejdstagere, der dog efter direktivet skal forstås i overensstemmelse med det EU-retlige arbejdstagerbegreb. Alle arbejdsgiverens arbejdstagere skal således kunne benytte den interne whistleblowerordning.

I lovforslaget foreslås, at grænsen på f.eks. 50 beskæftigede i den danske implementeringslov dog skal forstås i overensstemmelse med Europa-Kommissionens henstilling 2003/361/EF af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder. Det anføres i bemærkningerne bl.a., at det *indebærer, at antal beskæftigede er lig med antallet af årsarbejdsenheder (ÅAE), det vil sige det antal personer, der på fuldtid har arbejdet i den pågældende virksomhed eller for denne virksomheds regning i løbet af hele det pågældende år*

Dette er ikke et krav efter direktivet.

DA er ikke overbevist om, at denne metode er den mest hensigtsmæssige og retvisende, da metoden både medtager for meget og for lidt, og anvendelsen eller henvisning til metoden må frarådes: Den er uklar og kan både medføre over- og underimplementering, og både personer, som ikke bør medtages som ikke burde medregnes.

Medens det er uproblematisk, at der som i henstillingen omregnes til årsarbejdsenheder, bliver det overordentlig uklart og meget fremmed i en dansk arbejdsretlig og ansættelsesretlig sammenhæng, når der henvises til, at der efter ovennævnte henstilling skal medregnes:

"1) lønmodtagere 2) personer, der arbejder for virksomheden, har et underordningsforhold til denne og sidestilles med lønmodtagere i national ret 3) aktive virksomhedsejere og 4) partnere, der regelmæssigt arbejder i virksomheden og nyder godt af økonomiske fordele fra virksomhedens side.

Lærlinge og elever under erhvervsuddannelse, som har indgået en lærlingekontrakt eller en erhvervsuddannelseskontrakt, medregnes ikke i antal beskæftigede.

Barselsorlov og forældreorlov medregnes ikke."

Efter DA's vurdering er dette både videre og snævrere end det EU-retlige arbejdstagerbegreb jf. også direktivets pr. 38, det danske arbejdstagerbegreb og stille virksomhederne i en meget uklar position.

Henvisningen til henstillingen giver også problemer med hensyn til "den juridiske enhed". Dette udbygges nedenfor, men kombinationen af CVR-enheden og henstillingen er meget betænkelig, herunder at henstillingen i sammenhæng med den danske CVR-lov skaber tvivl om, hvilke virksomheder der indgår i en koncern.

DA finder, at man i den danske implementeringslov skal henvise til en allerede gældende opgørelsesmetode, f.eks. efter lovgivningen om information og høring, der også bygger på EU-ret. Dette er også hensigtsmæssigt henset til, at den interne whistleblowerenhed skal stilles til rådighed for virksomhedens ansatte.

Det følger heraf f.eks., at ansatte, der tæller med, er ansatte, der er lønmodtagere. Ved opgørelsen af antallet medregnes alle ansatte lønmodtagere, uanset beskæftigelsesgraden.

§§ 9, 11 og 14 – Der bør findes en løsning for fællesløsning i koncerner

- **Der bør gives mulighed for, at virksomheder, der i en koncernstruktur, ikke kan anvende bestemmelsen, og at deleressourcer i stedet for kan anvende en bestemmelse om tredjepart.**

Som nævnt ovenfor kan direktivet efter Justitsministeriets opfattelse synes at blokere for fælles koncernløsninger, herunder denne artikel 8 om deling af ressourcer mellem virksomheder mellem 50 og 249 ansatte.

Det fremgår af bemærkningerne til § 14, at direktivet ikke giver mulighed for, at større private virksomheder (dvs. med 250 eller flere beskæftigede) eller statslige og regionale arbejdsgivere (med 50 eller flere beskæftigede) kan oprette fælles interne whistleblowerordninger. Det indebærer, at koncernforbundne selskaber med 250 eller flere beskæftigede skal oprette hver sin interne whistleblowerordning efter reglerne herom i lovforslagets kapitel 3.

Af bemærkningerne til § 11 fremgår bl.a., at *”En intern whistleblowerordning kan således outsources helt eller delvist til en ekstern leverandør. Relevante eksterne tredjeparter kan f.eks. være eksterne indberetningsplatformsudbydere, eksterne advokater eller revisorer, jf. præambelbetragtning 54. Et koncernforbundet selskab kan ikke udgøre en sådan ekstern tredjepart i direktivets forstand. Det betyder eksempelvis, at et moderselskab ikke kan fungere som ekstern tredjepart for koncernens øvrige selskaber.”*

Herimod står bl.a. direktivets pr. 54 og 55:

- (54) Tredjeparter kunne også godkendes til at modtage indberetninger om overtrædelser på vegne af juridiske enheder i den private og offentlige sektor, forudsat at de giver passende garantier for uafhængighed, fortrolighed, databeskyttelse og tavshedspligt. Sådanne tredjeparter kunne være eksterne indberetningsplatformsudbydere, eksterne advokater, revisorer, repræsentanter for fagforeninger eller arbejdstagerrepræsentanter”

- *(55) Interne indberetningsprocedurer bør gøre det muligt for juridiske enheder i den private sektor at modtage og undersøge indberetninger i fuld fortrolighed fra arbejdstagerne i enheden og dens datterselskaber eller tilknyttede virksomheder (»koncernen«), men også i muligt omfang fra enhver af koncernens repræsentanter og leverandører og fra enhver person, der erhverver oplysninger gennem sine arbejdsrelaterede aktiviteter med virksomheden og koncernen.*

DA forstår lovforslaget således, at der ikke noget til hinder for, at flere koncernforbundne selskaber anvender samme tredjepart. Dette er isoleret set positivt.

Efter DA's opfattelse skal adgangen til at etablere fælles løsninger dog ikke forstås så snævert som i lovforslaget.

Det giver f.eks. ikke megen mening at henvise til koncerner i præambel 54, hvis der for dette formål reelt var en begrænsning på 250 ansatte. Hertil kommer dog ikke mindst, at henvisningen i præambel 54 på den ene side ikke er udtømmende, men på den anden side også peger på interne personer. Det gælder f.eks. henvisningen til arbejdstagerrepræsentanter som uafhængige tredjeparter.

Man kan også stille spørgsmålstejn ved, om virksomheder i en koncernstruktur "deler" ressourcer eller ikke bare skal behandles som én virksomhed.

Som nævnt ovenfor finder DA ikke Kommissionens henstilling af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder relevant i forbindelse med opgørelse af de beskæftigede medarbejdere, men nok relevant i forhold til virksomhedsbegrebet i øvrigt. Det er DA's opfattelse, at en koncern i overensstemmelse med forståelsen i henstillingen skal forstås som en juridisk enhed i direktivets forstand med en whistleblowerordning, som herefter ikke er omfattet af lovforslagets § 14 om fælles ordninger.

Hensynet til små og mellemstore virksomheder er som nævnt prioriteret hensyn i direktivet. Hensigten med direktivet kan efter DA's vurdering ikke være skabelsen af så mange whistleblowerordninger som muligt, men derimod via så dækkende og transparente ordninger som muligt og som kan give whistlebloweren den fornødne sikkerhed at få indberetninger inden for direktivets dækningsområde.

DA finder således, at en løsning for koncernerne ved siden af at en tredjepart efter § 11, stk. 2, kan varetage interne funktioner i koncernen er at tilføje i en bestemmelse i loven, at en virksomhedsstruktur over 250 ansatte anses som én arbejdsgiver i henhold til § 9.

Der kan heri bl.a. findes støtte i Kommissionens henstilling af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder. Henstillingen indeholder definitioner af juridiske enheder, herunder sondringen mellem en uafhængig virksomhed og en tilknyttet virksomhed.

I henhold til henstillingens artikel 6 (1) skal antal beskæftigede i en uafhængig virksomhed fastsættes udelukkende på grundlag af denne virksomheds regnskaber. I henhold til henstillingens artikel 6 (2-4) skal antal beskæftigede dog for så vidt angår partnervirksomheder eller tilknyttede virksomheder fastsættes ved konsolidering af virksomhedernes regnskaber.

”Tilknyttede virksomheder” er defineret i henstillingens artikel 3 (3), som herefter forstås som virksomheder, mellem hvilke der består en af følgende former for forbindelse:

a) En virksomhed besidder flertallet af de stemmerettigheder, der er tillagt aktionærerne eller deltagerne i en anden virksomhed.

b) En virksomhed har ret til at udnævne eller afsætte et flertal af medlemmerne af administrations-, ledelses- eller tilsynsorganet i en anden virksomhed.

c) En virksomhed har ret til at udøve en bestemmende indflydelse over en anden virksomhed i medfør af en med denne indgået aftale eller i medfør af en bestemmelse i dennes vedtægter.

d) En virksomhed, som er selskabsdeltager i en anden virksomhed, råder i medfør af en aftale med andre selskabsdeltagere i denne anden virksomhed over flertallet

DA finder herefter, at man i den danske implementeringslov kan for så vidt angå ”uafhængige virksomheder”, som de er defineret i henstillingen, kan opretholde henvisning til CVR-loven.

For så vidt angår ”tilknyttede virksomheder i en koncern” kan der med henvisning til henstillingen fastsættes, at sådanne koncernforbundne virksomheder (”tilknyttede virksomheder”, som de er defineret i henstillingens artikel 3 (3)) skal anses som én juridisk enhed, og som herefter ikke skal anses at dele ressourcer efter direktivets artikel 8, stk. 6, og lovforslagets § 14.

Hertil kommer behovet for inden for en koncern at kunne dele, herunder om indhentning af oplysninger i et andet koncernselskab samt om orientering til f.eks. et moderselskab for at kunne håndtere en indberetning korrekt i overensstemmelse med formålet med whistleblowerordningen.

§ 11 og §12 – Feedback og er uklar

- **Det skal være klarere, hvad den såkaldte feedback til whistlebloweren skal indeholde.**

Et af de centrale dele i loven er bl.a. at whistlebloweren har krav på en reaktion på sin indberetning. Denne feedback er i § 2, nr. 13 defineret som en "meddelelse til whistlebloweren af oplysninger om de påtænkte eller truffne tiltag som opfølgning og om begrundelsen for en sådan opfølgning."

Selv om det i bemærkningerne til § 12 om feedback er beskrevet at:

"Whistleblowerenheden skal således meddele whistlebloweren, hvilke tiltag der er iværksat eller påtænkes iværksat som opfølgning på indberetningen, og om begrundelsen for en sådan opfølgning.", finder DA, at det skal være klare, hvordan denne oplysningspligt reelt kan opfyldes.

I modsat fald vurderer DA, at der vil opstå mange tilfælde, hvor whistlebloweren ikke mener, at der er oplyst eller gjort tilstrækkeligt. Der er således et stort potentiale for skuffede forventninger. DA

Virksomheden vil således også i sin opfyldelse af sin meddelelsespligt i øvrigt iagttage f.eks. databeskyttelsesreglerne.

Se endvidere neden for under tavshedspligten m.v. i § 27.

§ 13 – Vidtgående informationspligt skal præciseres

- **Der bør være et bilag eller en liste over de EU- institutioner, som virksomheder skal oplyse om til de ansatte eller ske via Datatilsynet.**

Det foreslås i § 13 om informationspligt, at arbejdsgivere i en klar og lettilgængelig form tillige skal stille oplysninger om proceduren for at foretage ekstern indberetning til Datatilsynet.

Direktivet synes at spærre for, at loven burde forpligte whistlebloweren/indberetteren i at anvende denne først, inden indberetning til en ekstern ordning, kan blive nødvendiggjort.

Virksomheder skal efter bestemmelsen også, hvor det er relevant, henvise til eksterne whistleblowerordninger oprettet i medfør af sektorspecifik lovgivning (jf. bilaget til direktivet del II) og Den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer eller agenturet til rådighed for enhedens arbejdstagere.

Ikke overholdelse af bestemmelsen kan medføre bøde i henhold til lovforslaget.

Selv om bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 9, er der tale om en ganske omfattende informationsforpligtelse, der jo dækker hele området af mulige institutioner, der omfattes af den lange række af EU-regler, der er indeholdt i direktivets bilag.

Det er klart, at bestemmelsen også korresponderer med den bestemmelse lovforslagets § 5, hvorefter beskyttelsen som whistleblower i henhold til loven også omfatter den, som indberetter til en ekstern whistleblowerordning i institutioner, organer, kontorer eller agenturer under Den Europæiske Union, der har eksterne indberetningskanaler og procedurer for modtagelse af indberetninger af overtrædelser, der henhører under lovens anvendelsesområde.

I lovudkastets bemærkninger § 5 står anført, at dette *“(N)avnlig drejer det sig om EU-kommissionen, Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA), Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA), Den Europæiske Værdipapir- og Markeds-tilsynsmyndighed (ESMA) og Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA), jf. direktivets præambelbetragtning 69.”*

Det vil være ganske omkostningstungt for den enkelte virksomhed at finde de EU-organer, som er eller kan være relevante lige for denne virksomhed. Der ses ikke at være en tilsvarende bestemmelse i lovforslagets kapitel 4 om en lignende oplysningspligt for Datatilsynets danske eksterne indberetningsenhed. Den skal efter omstændighederne, jf. bemærkningerne til § 20, stk. 2, nr. 2, også videresende oplysninger i indberetningen til vedkommende EU-institution.

Efter DA's vurdering er der tale om oplysning, der skal løses fra centralt hold, herunder skal det f.eks. klargøres i loven, at virksomheder kan opfylde denne pligt via en henvisning til f.eks. Datatilsynet, der som den foreslåede danske eksterne indberetningsenhed bør have til opgave at oplyse herom via en nye bestemmelse i lovforslagets kapitel 4.

§§ 26/ 27 og §11/ 12 – Uklarhed om uafhængigheden - sagsbehandlingsproblemet

- **En intern whistleblowerenhed kan ikke være en øde ø.**
- **Whistlebloweren bør ikke eje sagen.**
- **Virksomheder skal ikke afskæres for at undersøge selv på baggrund af indberetningen.**

Efter § 11 skal den interne whistleblowerenhed være upartisk og skal udformes, etableres og drives på en måde, der sikrer fortrolighed om identiteten på whistlebloweren og enhver tredjemand nævnt i indberetningen og forhindre uautoriseret adgang dertil.

Efter § 27, stk. 3, er der en videregivelsesadgang, når det sker som led i opfølgning på en indberetning eller for at imødegå overtrædelser. Dette skal efter bemærkningerne til bestemmelsen forstås således, at;

”Det indebærer, at oplysninger fra indberetninger, der ikke vedrører whistleblowerens identitet, herunder andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes, kan videregives med det formål at følge op på indberetningen eller for at imødegå den eller de indberettede overtrædelser.

Der kan i medfør af bestemmelsen f.eks. deles oplysninger internt i en juridisk enhed for at undersøge, om den indberettede overtrædelse faktisk finder eller har fundet sted. Der kan endvidere deles oplysninger om formodede overtrædelser eksternt med henblik på opfølgning eller imødegåelse.”

Tilsvarende fremgår af § 27, stk. 1. for så vidt angår whistleblowerens identitet.

En så snæver videregivelsesadgang er hverken hensigtsmæssig eller realistisk henset til formålet med whistleblowerordninger. Der vil således være både situationer, hvor en virksomheds ledelse nødvendigvis skal underrettes, f.eks. om undersøgelsens resultat ligesom virksomhedens whistleblowerenhed kan have behov for i særlige situationer at generelt trække på bistand ude fra. Det gælder navnlig for de mindre og mellemstore virksomheder. Der kan f.eks. være forbundet større omkostninger ved en undersøgelse. Hertil kommer, at en underretning ikke må stille sig i vejen for, at virksomheden i øvrigt kan iværksætte undersøgelse af mulige kritisable forhold eller kan grænse op til, eller som ligner den pågældende underretning. Det kan også være nødvendigt f.eks. for tidligt at kunne iværksætte beskyttelsen af whistlebloweren.

Der bør derfor i § 27 indsættes en ny bestemmelse, som ikke udelukker en sådan hensigtsmæssig videregivelse. Der er klart, at enhver sådan videregivelse skal udtrykkeligt gøres opmærksom på, at den modtagende part har tavshedspligt med hensyn til indholdet af oplysningerne i samme omfang som den afgivende part.

Det er også klart, at der er tale om balance, herunder også at sikre retssikkerheden for den, som er berørt af indberetningen.

DA finder ikke, at en sådan udvidelse i lovens strider mod f.eks. direktivets artikel 16.

§ 27 er bl.a. tillige en funktion af tavshedspligten i § 26.

Det vil dog være mange situationer, hvor tavshedspligten, henset til sikring af anonymiteten og forslaget til f.eks. § 27, reelt vil blokere for, at virksomheden kan undersøge indberetningen.

Dette vil skabe to problemstillinger: "Skuffede forventninger" hos whistlebloweren, der herefter fx henvender sig til Datatilsynet eller virksomheden kan ikke på trods af viden om potentielle kritisable forhold, nyttiggøre oplysningerne.

Det vil fx ofte ikke være muligt at oplyse sagen yderligere, hvis der ikke er mulighed for at konfrontere de berørte personer med indberetningen.

I bemærkningerne til § 27, stk. 5, står da også anført, at der kan være sager, hvor resultatet af, at en whistleblower ikke samtykker til videregivelse af oplysninger om dennes identitet, bliver, at det ikke vil være muligt at oplyse sagen tilstrækkeligt til at kunne gå videre med sagen.

Dette må gælde både, hvis whistleblowerens identitet er kendt og hvor den er anonym, men er ikke hensigtsmæssig.

Er identiteten kendt kan virksomheden f.eks. rette henvendelse til whistlebloweren og gøre opmærksom på, at vedkommende identitet kan blive kendt af andre, men giver whistlebloweren ikke samtykke, er virksomheden "låst", da § 27, stk. 2, alene giver mulighed for at videregive til "anden offentlig myndighed".

Dette synes med formuleringen ikke henvendt til private virksomheder qua betegnelsen "anden myndighed", men ofte vil der ikke være myndighed til at rette henvendelse til. Det vil bl.a. gælde i mange ansættelsesretlige sammenhænge.

Er anonymiteten ikke kendt, er virksomheden ikke forpligtet til at følge på indberetningen. Omvendt kan virksomheden også der i henhold til § 27 blive låst fast, selvom den ønsker at videreundersøge sagen, hvis den f.eks. klart må vurdere, at anonymiteten dermed kan komme i fare.

Denne stilstand finder DA vil være meget betænkelig for alle parter og også potentielle ofre i f.eks. sager om seksuel chikane.

DA finder således, at lovforslaget klarere skal afklare konsekvenserne af, at virksomheder ikke håndterer indberetninger f.eks. på grund af manglende samtykke.

Det skal sikres, at en indberetning uanset karakteren ikke udelukker virksomheden for at undersøge forholdene yderligere eller bringer virksomheden i fare for at bryde tavshedspligten. Det skal således sikres, at en virksomhed ikke alene, fordi der er en indberetning ikke af egen drift kan undersøge forhold, der indgår i indberetningen på grundlag af egne oplysninger.

§ 29 - Godtgørelsesbestemmelsen

- **DA finder, at der ligeledes bør fastsættes en godtgørelse til den person eller juridiske person, der uberettiget er whistleblowet om.**

I bemærkningerne til straffebestemmelse i § 31 bemærkes, *”at den person, som berøres af en indberetning eller offentliggørelse af urigtige oplysninger, efter omstændighederne vil kunne tilkendes godtgørelse eller erstatning efter de almindelige erstatningsretlige regler.”*

DA finder, at der ligeledes bør fastsættes en eksplicit godtgørelsesbestemmelse til den person eller juridisk person, der uberettiget er indberettet om, fastsat efter tilsvarende principper som rammen for godtgørelsen til whistlebloweren.

DA vurderer også, at henset til, at beskyttelsen efter direktivet skal omfatte også andre end ansatte, er det ikke retvisende med en henvisning til en mulighed for godtgørelse svarende til ligebehandlingsloven.

§ 31 – straffebestemmelsen

DA har ikke bemærkninger til § 31, stk. 1.

DA har ikke for nærværende ikke kommentarer til de foreslåede straffebestemmelser i § 31, stk. 2, da det ikke angivet nærmere i bemærkningerne om fx påtænkte rammer for bødestørrelserne.

Med venlig hilsen
DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

(Sign) Flemming Dreesen

Justitsministeriet
statsogmenneskeretskantoret@jm.dk
anel@jm.dk
sagsnummer 2019-60-0035

Dok. ansvarlig: MSJ
Sekretær:
Sagsnr: s2021-266
Doknr: d2021-5242-7.0
24. marts 2021

Høring - forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Justitsministeriet har den 24. februar 2021 sendt forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere i høring. Dansk Energi har ikke været på Justitsministeriets høringsliste, men ser i det følgende alligevel behov for at kommentere på forslaget.

Dansk Energi er positiv indstillet over for EU-direktivets implementering i dansk lov, da vi mener, at det understøtter tillidsvækkende virksomhedskultur, transparens og ordentlig i dansk erhvervsliv og i det offentlige.

Dansk Energi lancerede i 2017 *Anbefalinger for god selskabsledelse i forbrugerejede forsyningskoncerner*, hvori en af anbefalingerne netop går på, at energiselskaberne bør etablere en whistleblowerordning. I selskabernes årlige afrapportering kan vi gennem de sidste tre år aflæse en positiv udvikling i sektoren i retning af at følge anbefalingen, hvorfor vi naturligvis bakker op om lovforslaget.

Dansk Energi har herudover nedenfor nogle indholdsmæssige bemærkninger til lovforslaget, som vi gerne ser adresseret i Justitsministeriets efterfølgende høringsnotat.

Deling af whistleblowerordning

Af lovforslaget fremgår det:

Det bemærkes i øvrigt, at direktivet ikke giver mulighed for, at større private virksomheder (dvs. med 250 eller flere beskæftigede) [...] kan oprette fælles interne whistleblowerordninger. Det indebærer, at koncernforbundne selskaber med 250 eller flere beskæftigede skal oprette hver sin interne whistleblowerordning efter reglerne herom i lovforslagets kapitel 3.

Videre fremgår det derfor af forslagets § 14 med bemærkninger, at alene arbejdsgivere i den private sektor *med 50-249* beskæftigede kan etablere en *fælles whistleblowerenhed*.

Dansk Energi forstår dette således, at de selskaber i en koncern, som har mere end 250 ansatte hver især skal etablere en whistleblowerordning i henhold til lovforslagets kapitel 3. Imidlertid vil de resterende selskaber i en koncern med under 250 ansatte godt kunne oprette en fælles intern whistleblowerordning.

Dansk Energi anerkender, at der er tale om et direktivkrav, men finder behov for at bemærke, at kravet kan virke uproportionalt og unødigt ressourcetungt for koncerner med flere juridiske enheder med mere end 250 ansatte. I koncerner kan man have organiseret sig på en sådan måde, at ansættelserne primært sker i ét selskab med udlån til øvrige koncernselskaber, og i andre koncerner kan ansættelsen være i det selskab, som arbejdet udføres for. Det kan derfor forekomme lidt tilfældigt, hvorvidt kravet om flere whistleblowerordninger rammer en koncern.

Herudover – og vigtigere - har Dansk Energi svært ved at se, hvilke fordele der ligger i en sådan begrænsning. Hverken for de, der vil indberette via whistleblowerordningen, eller for dem der skal behandle indberetningerne. Dette skyldes, at vi på energiområdet ikke udelukkende opererer med en whistleblowerordning til brug for medarbejdere, men også som en ordning til brug for eksterne, så som borgere, forbrugere, andelshavere, leverandører osv. Med et krav om særskilt ordning for den enkelte juridiske enhed, vil det kunne blive vanskeligt og unødigt administrativt tungt for den enkelte borger at finde ud af hvilken organisatorisk enhed, de skal indberette deres sag til – i stedet for én fælles ordning, der kan rumme de enkelte koncernselskaber, og som kan modtage og behandle henvendelsen.

Lovforslaget nævner i tråd hermed i bemærkningerne til § 9, muligheden for at arbejdsgiver stiller ordningen til rådighed for andre end blot arbejdstagere – fx leverandører eller underleverandører. Der henvises i den forbindelse til direktivets præambelbetragtning 55 hvoraf det fremgår, at interne indberetningsprocedurer bør gøre det muligt for juridiske enheder i den private sektor at modtage og undersøge indberetninger i fuld fortrolighed fra arbejdstagerne *i enheden og dens datterselskaber eller tilknyttede virksomheder (»koncernen«)*, men også i muligt omfang fra enhver af koncernens repræsentanter og leverandører og fra enhver person, der erhverver oplysninger gennem sine arbejdsrelaterede aktiviteter med virksomheden og koncernen.

Denne præambelbetragtning synes netop at gå i retning af, at det skal være muligt for "indberetter" at kunne indberette til en hvilken som helst enhed *i en koncern* uden skelen til, om der er tale om en bestemt juridisk enhed i koncernen, der skal have *sin egen særskilte* whistleblowerordning tilfældigvis pga. enhedens antal ansatte - og muligt for "modtager af indberetninger" at undersøge og behandle disse. Det bemærkes i den forbindelse, at hvis et krav om flere selvstændige interne whistleblowerordninger inden for den samme koncern samtidig indebærer en begrænsning på, hvem i koncernen der kan håndtere indberetningerne, kan det også være uhensigtsmæssigt i forhold til at sikre den bedst mulige håndtering. Fx råder de enkelte selskaber i koncernen ikke nødvendigvis over de medarbejderressourcer, som i lovforslaget er nævnt som eksempler på relevante personer i whistleblowerenheden (HR-medarbejdere, juridiske medarbejdere mv.), da disse medarbejdere kan være placeret i en central koncernfunktion.

Bemærkningerne til lovforslagets § 11 (side 87) synes dog umiddelbart at gå i en anden retning end ovenstående om præambelbetragtning 55:

"En intern whistleblowerordning kan således outsources helt eller delvist til en ekstern leverandør. [...] Et koncernforbundet selskab kan ikke udgøre en sådan ekstern tredjepart i direktivets forstand. Det betyder eksempelvis, at et moderselskab ikke kan fungere som ekstern tredjepart for koncernens øvrige selskaber."

Bemærkningerne relaterer sig til § 11, der giver mulighed for outsourcing af den interne whistleblowerenhed til en ekstern tredjepart. Da det imidlertid fremgår klart, at et koncernforbundet selskab ikke kan udgøre en sådan ekstern tredjepart, finder Dansk Energi det uklart, hvorvidt et koncernforbundet selskab, jf. bemærkningerne til § 9, kan modtage og behandle indberetninger for et andet koncernforbundet selskab. Dansk Energi finder det væsentligt med en afklaring heraf.

§ 28

I lovforslagets § 28 henvises til, at myndigheder mv. omfattet af reglerne om aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen offentliggør mindst én gang årligt oplysninger om deres virksomhed efter denne lov. Dansk Energi skal i den forbindelse bemærke, at dele af offentlighedsloven, herunder reglerne om aktindsigt, finder anvendelse på virksomhed, der udøves af elforsyningsvirksomheder, der producerer, transmitterer eller distribuerer elektricitet ved spænding på 500 V eller derover. Dansk Energi finder det imidlertid ganske uproportionalt, hvis sådanne virksomheder – alene fordi de i forvejen er omfattet af dele af offentlighedslovens bestemmelser, skal omfattes af en sådan ekstra administrativ regel. Det kan efter Dansk Energi opfattelse ikke have været meningen med lovforslagets § 28, hvorfor vi opfordrer til, at bestemmelsen afgrænses til alene at gælde den offentlige forvaltning, jf. § 2 i OFL. Dette også sammenholdt med det hensyn, at disse virksomheder ikke er omfattet af forvaltningslovens § 27, som der henvises til i bemærkningerne.

Overgangsordning

For så vidt angår lovforslagets overgangsordning, hvor det alene er den private sektor, for hvem ordningen først træder i kraft i 2023, er det vigtigt for Dansk Energi, at det præciseres hvad der menes med privat sektor. Dette skyldes, at enkelte af Dansk Energis medlemmer er kommunalt ejet forsyningsvirksomheder. Bemærkningerne til bestemmelsen giver ikke afklaring herpå.

Dansk Energi vil slutteligt opfordre til, at der tænkes i vejledende materiale til brug for virksomhedernes udformning af en whistleblowerordning, der skal leve op til lovens krav. Til trods for, at rigtig mange virksomheder allerede i dag frivilligt har indført whistleblowerordninger, er det et vigtigt parameter, at der fremadrettet bliver tale om strafbelagte krav, som der ikke bør herske tvivl om, hvordan man opfylder.

Med venlig hilsen



Mathilde Øelund Salskov Jensen
Dansk Energi

Justitsministeriet

Att.:

statsogmenneskeretskontoret@jm.dk;
anel@jm.dk**Dansk Industri**
Confederation of Danish Industry

Sagsnummer 2019-60-0035

Høringsvar til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Dansk Industri (DI) har den 25. februar 2021 modtaget høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere (sagsnummer 2019-60-0035) og takker herfor. Nedenfor er DI's bemærkninger til udkastet til dansk lovforslag.

Generelle kommentarer til lovudkastet

DI støtter helt generelt op omkring bæredygtig ansvarlig virksomhedsadfærd og beskyttelse af whistleblowere, som indberetter alvorlige overtrædelser af EU-retten. Dog mener vi helt grundlæggende, at EU direktivet pålægger mindre virksomheder med 50+ ansatte en uforholdsmæssig stor byrde, som ikke står mål med, hvad vi kan forvente, at ny lov vil kunne medføre at whistleblowerindberetninger.

DI anbefaler en minimumsimplementering af EU-direktivet

DI's overordnede udgangspunkt er, at danske virksomheder ikke bør stilles dårligere i den internationale konkurrence end deres europæiske konkurrenter. Derfor er DI's klare **anbefaling en minimumsimplementering af EU-direktivet**, hvilket indebærer, at den danske regulering i udgangspunktet ikke går videre end minimumskravene i EU-reguleringen. Dette, da national dansk implementering ikke bør være mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande. Enhver udvidelse nationalt i forhold til EU direktivet risikerer at øge virksomheders forpligtelser og kompleksiteten for alle "brugerne" – det være sig for whistleblower eller virksomheden. Derfor finder DI det beklageligt, at lovudkasteteksten om implementering af whistleblowerdirektivet fraviger det principielle udgangspunkt om, at Danmark kunne omsætte EU-lovgivning i dansk lov i form af minimumsimplementering.

Mange private virksomheder har allerede etableret egne frivillige whistleblowerordninger (ofte i form af koncernordninger), så håndtering af whistleblowerordninger og problemstillinger herom er ikke ny. Dette, da mange virksomheder af hensyn til virksomheden selv, kunder, ansatte m.v. allerede har fundet værdi i at oprette og drive egne whistleblowerordninger og dermed har opnået stor erfaring og viden omkring håndtering af disse. Dermed supplerer direktivet og den danske implementeringslov på mange områder virksomheders egne etablerede ordninger, hvorfor der også støttes op om beskyttelse af whistleblowere generelt.

Udvidelsen af direktivet i forhold til anvendelsesområde bør udgå

I EU-direktivet ville danske virksomheder kunne forholde sig til en prioriteret og klar liste af EU-lovgivning, jf. bilaget til direktivet, når de f.eks. fik en henvendelse fra en whistleblower eller skulle bedømme, om indberetningen er omfattet af loven eller ej. Men i det danske lovudkast ville både whistleblower og virksomhed i stedet være overladt til at foretage en subjektiv vurdering i forhold til en ganske **udefineret ramme for, hvad der falder ind under ”alvorlige lovovertrædelser eller alvorlige forhold”**. DI anbefaler derfor, at denne udvidelse af direktivet udlades fra det endelige lovforslag.

DI støtter dog op om lovforslaget på de øvrige områder af den foreslåede implementering af direktivet, samt at lovudkastet i øvrigt henholder sig til direktivets minimum. Det er bl.a. i forhold til, at lovforslaget bestemmer, at private virksomheder skal have 50+ medarbejdere for at være omfattet af kravet om at skulle etablere en intern whistleblowerordning, og at selskaber med 50-249 medarbejdere kan dele whistleblowerordning (inkl. i koncernforbundne selskaber og på tværs af grænser, i det omfang anden national lovgivning muliggør dette). Det samme gælder den senere ikrafttrædelse af loven for virksomheder med 50-249 medarbejdere i overensstemmelse med direktivet (senest 17.12.2023) mod senest 17.12.2021 for virksomheder med 250+ medarbejdere.

DI støtter endvidere, at **lovforslaget respekterer og ikke skader det fagretlige system**. Dette, da de nye regler ellers kunne risikere at svække den danske model og både arbejdsgivere og lønmodtageres retsstilling. Det er vigtigt, at afgrænsningen til det fagretlige system ikke svækkes under den videre lovbehandling.

Specifikke kommentarer til lovudkastet

§1 Uklart med overimplementering i lovforslaget

DI ser en udfordring med overimplementering i lovforslagets §1, stk. 1, nr. 3) omkring *alvorlige lovovertrædelser eller alvorlige forhold*. Dette indebærer, at det vil være muligt at indberette om alvorlige overtrædelser af national ret og alvorlige overtrædelser af EU-retsakter, som ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde, samt *andre alvorlige forhold*. Det er subjektivt, hvorledes *”alvorlige lovovertrædelser eller alvorlige forhold”* vurderes i den nye lov. Det stiller ”brugerne” og dermed både virksomheder, der modtager indberetninger, og de potentielle whistleblowere i en svær situation, hvor det vil være vanskeligt for en virksomhed – eller en potentiel whistleblower – at bedømme, om et forhold er af en karakter, så det omfattes af loven. For mange virksomheder og den udpegede upartiske person i virksomheden – eller den potentielle whistleblower – vil området for **udvidelsen med alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold være en meget svær vurdering at lave, og det strider imod almindelige retssikkerhedsgarantier at lave lovregulering, der er underlagt straf, men hvor det ikke er klart, hvad virksomhedernes pligter er.**

I spørgsmålet om *”seksuel chikane”*, som specifikt er omfattet af lovudkastet, anerkender DI, at det er en alvorlig problemstilling, som skal håndteres i alle virksomheder. Dertil er DI bevidst om regeringens ønske om, at *”seksuel chikane”* skal være omfattet i den danske lovtekst om whistleblowerbeskyttelse ved seksuel chikane. Derfor fremgår det også klart, at seksuel chikane er omfattet af lovforslaget, og **DI anbefaler, at lovforslaget bør undlade yderligere**

udvidelse af direktivet og derfor undlade *”alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold”* i lovtæksten.

I det tilfælde at *”alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold”* i lovtæksten fastholdes, anbefaler DI som minimum, at der udarbejdes et bilag eller en liste, som medtager de bestemmelser i straffeloven eller anden særlovgivning, der er omfattet af whistleblowerloven.

Direktivfortolkning giver tilsyneladende ikke mulighed for fælles koncernløsning

DI har været i tæt dialog med mange af vores store medlemmer, som har koncernforbundne juridiske enheder (nationalt/europæisk med 250+ medarbejdere), og som er meget bekymrede (og undrende) over, at den whistleblowerordning, man i flere år har haft (efter frivilligt initiativ og med godkendelse fra Datatilsynet), tilsyneladende ikke vil kunne fortsætte efter den 17. december 2021, når loven træder i kraft. **DI finder det dybt problematisk, at fortolkningen af direktivet blokerer for, at koncernforbundne juridiske enheder med 250+ medarbejdere kan lave fælles whistleblowerordning**, og at relevant kompetent enhed (såsom HQ/Group Compliance) kan administrere denne. Dette, da koncernforbundne virksomheder, som allerede har en godkendt whistleblowerordning og har opnået viden og kompetencer til at håndtere whistleblowersager, ikke længere vil kunne overse, støtte og være vidende omkring eventuelle whistleblowersager i koncernen. Dette vil medføre, at topledelsen/bestyrelsen/revisionskomiteer heller ikke vil være vidende omkring eventuelle sager og dermed sikre, at det er højt prioriteret, som tilfældet er i dag.

Det fungerer sådan i koncerner, at funktioner og relevant personale – hvis arbejdsområde naturligt egner sig til at varetage whistleblowerordning og indrapporteringer (finans, jura, CSR, HR mv.), idet disse funktioner er trænet i at håndtere oplysninger af fortrolig karakter mv. – ofte er organiseret på en måde, der er helt uafhængig af den juridiske struktur af selskaber, der indgår i en koncern. Det betyder, at disse funktioner ofte slet ikke vil være til stede i hvert selskab, idet de typisk er centraliseret i koncernens hovedkvarter. Ved at tvinge koncernforbundne virksomheder (med 250+ ansatte) til hver især at etablere egen whistleblowerordning og funktion varetager man dermed ikke hensynet til whistlebloweren, idet det risikeres, at whistlebloweren har langt mindre tillid til, at en whistleblower-indberetning håndteres optimalt med deraf følgende reduceret vilje til overhovedet at foretage indrapporteringen.

Endvidere vil man ved at sikre en mere tværgående behandling af whistleblower-rapporter også i langt større grad få adgang til at kunne gennemskue evt. brud på regler i situationer, der går på tværs af en organisation. Sagsbehandleren ville nemlig få adgang til et langt større sagsantal og dermed kunne iværksætte korrigerende handlinger til sikring af, at evt. brud ikke kan forekomme igen. Indrapportering ind til mindre enheder ville derimod ikke kunne give den samme indsigt. Det vil sige, koncernordninger ville medvirke til reduktion af mulighed for at foretage ulovlige handlinger og i højere grad beskytte whistleblower. Slutteligt må det forventes, at antallet af indrapporteringer i lokale selskaber ikke generelt når op i et omfang, der gør, at lokale sagsbehandlere nødvendigvis trænes i den særlige disciplin, det er, at håndtere denne slags sager.

Lovudkastet giver dog mulighed for at dele anonymiserede indberetninger (whistleblowers identitet) med en kompetent afdeling i f.eks. HQ/Group Compliance under §27, stk. 3 samt de tilhørende bemærkninger. Dog er det uklart, i hvilken grad videregivelse af oplysninger omkring en berørt person i en indberetning må ske til ledelsen i en anden juridisk enhed i samme koncern, herunder hvorvidt den berørte persons identitet må videregives. Muligheden for videregivelse af sådanne oplysninger er afgørende for, at en koncernledelse kan danne sig et fuldt overblik over indberettede sager og håndtere overtrædelser effektivt. **DI advokerer derfor for yderligere specificering** og vil til stadighed påpege, at det ikke løser udfordringerne ved ikke at kunne have en fælles koncernløsning.

Før EU direktivets tilblivelse var det muligt for koncernvirksomheder at benytte sig af en fælles ordning, idet whistleblowerordningen blot skulle godkendes i det medlemsland, hvor hovedkvarteret lå. **Fortolkningen af direktivet har dermed indskrænket virksomheders frihed til at beslutte, hvordan whistleblowerordning etableres.** DI er bekendt med muligheden for i stedet at kunne outsource visse opgaver til en ekstern tredjepart, men en sådan outsourcing forudsætter, at tredjepart har mulighed for at diskutere håndteringen og undersøgelsen af en whistleblowersag med kvalificerede ledende, administrative og juridiske medarbejdere, som ofte ikke vil være til stede i lokale produktionsdatterselskaber, idet denne type kompetencer typisk er placeret på hovedkontoret. Dertil kan sættes spørgsmålstegn ved, om ekstern tredjepart (såsom konsulent/advokatus) er i en bedre position til at følge op på og håndtere en sag og beskytte whistleblower end en HQ Compliance-afdeling, som har erfaring og har håndteret sager tidligere.

DI har under det forberedende arbejde med lovforslaget vedholdende spurgt ind til om - samt gjort opmærksom på at - direktivet kunne fortolkes anderledes, så det kunne give mulighed for, at koncernforbundne selskaber med 250+ medarbejdere kunne lave/forsætte med fælles whistleblowerordninger. Dertil har **DI noteret sig, at Justitsministeriets** undersøgelser herom ikke fandt det muligt, skønt Justitsministeriet **ligeledes fandt det beklageligt/forstår vores bekymring**, men understregede, at fortolkningen af direktivet desværre blokerer for, at selskaber i samme koncern med 250+ medarbejdere **ikke** kan lave fælles koncernordning. Dette forekommer dog uhensigtsmæssigt, når formålet med direktivet (præambelen 47) bl.a. er at *”fremme en kultur baseret på god kommunikation og virksomheders sociale ansvarlighed i organisationer, og således at indberettende personer anses som væsentlige bidragsydere til selvkorrektion indenfor organisationen”*.

Derfor anbefaler DI, at den danske regering bør medvirke til at finde en løsning herpå fordi det vil sikre bedre beskyttelse af whistleblower.

I præambel 55 nævnes, at indberetningsprocedurerne i juridiske enheder i den private sektor skal gøre det muligt at modtage og undersøge en indberetning i fuld fortrolighed *”fra arbejdstagerne i enheden og dens datterselskaber eller tilknyttede virksomheder (”koncernen”), men også i muligt omfang fra enhver af koncernens repræsentanter og leverandører og fra enhver person, der erhverver oplysninger gennem sine arbejdsrelaterede aktiviteter med virksomheden og koncernen.”*

Endelig nævnes i præambel 56, at juridiske enheder i den private sektor bør udpege kompetente personer til at modtage og følge op på indberetninger, og at *"deres funktion være sådan, at uafhængighed og fravær af interessekonflikter sikres."*

Sammenfattende kan de nævnte bestemmelser i præambelen derfor sammenfattes til:

1. At en whistleblowerordning skal fremme social ansvarlighed i virksomhedskulturer, så virksomhederne internt selv kan rette op på eventuelle forseelser og uregelmæssigheder inden de når at udvikle sig til noget mere alvorligt
2. At modtagelsen af en indretning og undersøgelsen heraf kan være fælles for alle selskaber i en koncern
3. At de, der håndterer og undersøger indberetninger, skal være upartiske og ikke være involveret i de forhold, som en indberetning kan vedrøre.

Justitsministeriets bemærkninger til lovforslaget (pkt. 3.2.4.1), hvorefter *"direktivet ikke giver mulighed for, at større private virksomheder (dvs. med 250 eller flere beskæftigede), herunder større koncernforbundne virksomheder, eller statslige og regionale juridiske enheder kan oprette fælles whistleblowerordninger"*, stemmer således ikke overens med forudsætningerne nævnt i præambelen, og denne **vurdering synes derfor at stride imod de forudsætninger, der er nævnt i præambelen ovenfor.**

En anden udfordring herved er, at **transparenzen for topledelsen mistes**, når det ikke er muligt at operere med en koncernordning. Topledelsen vil ikke i samme grad kunne få indsigt i manglende efterlevelse af regler, procedurer og politikker i de lokale datterselskaber med krav om egen whistleblowerordning. Dette gælder navnlig i relation til sagshåndteringen af whistleblowerrapporter, hvor tavshedspligten de facto umuliggør en auditering af den lokale sagsbehandling op imod koncernens politikker. Der er således en risiko for, at lovforslaget fjerner topledelsens mulighed for at påtage sig et vidtgående governance-ansvar for alle koncernselskaber inden for EU samt at forbedre konkrete uhensigtsmæssige forhold i alle koncernselskaber på baggrund af whistleblowerrapporter samt gøre brug af viden/erfaring ved tidligere ensartet, effektiv håndtering af whistleblowersager.

Omkostningerne og administrative byrder kan blive langt større

I forbindelse med implementeringen af whistleblowerdirektivet er Erhvervsstyrelsen kommet med estimater på national implementering af lovforslaget, hvilket ikke er på et realistisk grundlag. Dette, da whistleblowerdirektivet pålægger virksomhederne forpligtelser, som ikke regnes med, samt fordi Erhvervsstyrelsens estimater hviler på et optimistisk grundlag m.h.t. tidsforbrug, udgifter til it-systemer (hvor også der var mulighed for én koncernordning) m.v. Ved nødvendigheden af at lave separate ordninger for koncernforbundne selskaber med 250+ medarbejdere vil det også betyde betydelige udgifter til træning af medarbejdere samt udarbejdelse af informationsmateriale m.v.

Loven bør ikke gælde for forhold, der ligger før ikrafttræden

Det er ikke omtalt i direktivet, hvornår en overtrædelse skal være foregået for at være omfattet af direktivet, men i det danske lovudkast er det anført i bemærkningerne til lovforslagets § 1, at *"Det bemærkes i øvrigt, at det skal være muligt at indberette om forhold, der ligger forud for*

lovens ikrafttræden, og at sådanne indberetninger ikke kan afvises, hvis de i øvrigt falder inden for lovens anvendelsesområde.” Dermed er det muligt at indberette om forhold, der ligger forud for lovens ikrafttræden, og blive omfattet af beskyttelsen, samt at virksomheden skal håndtere indberetningen. DI anbefaler, at den danske implementeringslov skal være fastsat således, at loven alene gælder for forhold, der finder sted fra den 17. december 2021.

Adgang til offentliggørelse bør præciseres

I § 5, stk. 2, nr. 2), bør der efter *”kan udgøre en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser”* tilføjes *”såsom hvor der er tale om en nødsituation eller en risiko for uoprettelig skade”*. Den foreslåede tilføjelse, som kommer fra den bagvedliggende direktivbestemmelse (art. 15, stk. 1, litra b, i), er med til at tydeliggøre, at beskyttelse efter bestemmelsen forudsætter helt særlige omstændigheder. Desuden sikrer tilføjelsen en mere direktivkonform implementering, da et direktivs rettigheder og pligter skal kunne forstås direkte af lovteksten.

I § 5, stk. 2, nr. 3, bør der efter *”eller der på grund af sagens konkrete omstændigheder er ringe udsigt til, at overtrædelsen vil blive imødegået effektivt”* tilføjes *”såsom de tilfælde, hvor bevismateriale kan blive skjult eller ødelagt, eller hvor der kan være en hemmelig samordning mellem en myndighed og den person, der har begået overtrædelsen, eller er involveret i overtrædelsen”*. Den foreslåede tilføjelse kommer fra den bagvedliggende direktivbestemmelse (art. 15, stk. 1, litra b, ii). Ligesom med § 5, stk. 2, nr. 2, er der tale om direktivtekst, der er med til at tydeliggøre, at beskyttelsen efter § 5, stk. 2, nr. 3, er meget snæver. Dette bør fremgå direkte af lovteksten, hvilket også er mere direktivkonformt.

Dansk Industri står selvsagt til rådighed, hvis der skulle være opklarende spørgsmål til ovenstående eller behov for yderligere bemærkninger.

Med venlig hilsen

Gry Saul
Konsulent
DI Global Udvikling & Bæredygtighed
(+45) 53692509 (Mobil)
Mail: grsa@di.dk

23. marts 2021



Til Justitsministeriet

Sendt pr. mail til statsogmenneskeretskontoret@jm.dk
med kopi til anel@jm.dk

Dansk Journalistforbunds hørings svar vedrørende forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere, sagsnummer 2019-60-0035

Dansk Journalistforbund
Medier & kommunikation

The Danish Union of Journalists

Gammel Strand 46
1202 København K
Danmark

+45 3342 8000
dj@journalistforbundet.dk
journalistforbundet.dk

Dansk Journalistforbund, DJ, skal hermed fremkomme med sit hørings svar vedrørende ovennævnte forslag til lov.

DJ vil i dén forbindelse henvise til det hørings svar, som Oluf Jørgensen, Åbenhedstinget, har indgivet og i dén forbindelse erklære os enige i den samlede kritik, der kommer til udtryk i hans sammenfatning, som er delvist gengivet herunder.

Fra DJ's side vil vi først og fremmest fremhæve kritikken af, at lovforslaget begrænser området for whistleblowing til "alvorlige overtrædelser og andre alvorlige forhold".

Det er DJ's synspunkt, at dette vil medvirke til at bringe tvivl om, hvorvidt en medarbejder vil have en ret til at kunne viderebringe oplysninger om et konkret forhold.

Fra DJ's side vil vi desuden kritisere de meget restriktive betingelser, der sættes op i lovforslaget for beskyttelse af whistleblowere, der offentliggør oplysninger om overtrædelser.

Efter DJ's opfattelse har det i flere tilfælde vist sig at have en stor samfundsmæssig betydning, at en whistleblower har offentliggjort oplysninger om konkrete forhold.

De betingelser, der angives i lovforslaget, vil ganske givet indskrænke denne mulighed.

I Oluf Jørgensens sammenfatning hedder det videre:

"...Lovudkastet undtager straffesager, der er anmeldt til politiet og sager, hvor administrative myndigheder har fundet grundlag for straf. Undtagelsen vil begrænse mulighederne for at opklare alvorlige sager og er i strid med direktivet. Det samme gælder undtagelser for whistleblowing om forsvaret og efterretningstjenester.

Beskyttelse forudsætter, at whistlebloweren har rimelig grund til at tro, at oplysninger holder sig inden for lovens anvendelsesområde. Desuden skal whistlebloweren overholde særlige betingelser for indberetning eller offentliggørelse.

Lovudkastet følger direktivets minimumskrav om intern indberetningskanal. For at få beskyttelse skal intern indberetning ske til en person eller enhed, der er udpeget af arbejdsgiveren til at modtage og håndtere whistleblowing. Lovudkastet sikrer ikke beskyttelse, når oplysninger om overtrædelser bliver givet direkte til ledelse, kolleger eller fagforening.

Lovudkastet vil oprette en enhed ved Datatilsynet til at modtage ekstern whistleblowing. Denne enhed skal benyttes ved indberetning om alle mulige overtrædelser – lige fra økonomisk svindel til seksuel chikane. Enheden får ikke kompetence til at sikre dokumentation eller håndhævelse, men kan efter vurdering sende en indberetning videre



til en myndighed, der har kompetencen. Lovudkastet sikrer ikke ved indberetning af forhold direkte til en tilsynsmyndighed, der har kompetence på området, eller politiet.

Lovudkastet har restriktive betingelser for offentliggørelse. Direktivet giver udtrykkelig mulighed for at sikre mere ytringsfrihed, men lovudkastet holder sig til minimumskravene.

Offentligt ansattes ytringsfrihed på egne vegne bliver ikke styrket af lovudkastet, der hverken følger forslag i Ytringsfrihedskommissionens betænkning om lovsikring (2020, del 2, side 571-585) eller fremmer ytringsfriheden, som er et punkt i regeringens "forståelsesrapport" med støttepartier: Retfærdig retning for Danmark (side 17).

Direktivets minimumskrav til beskyttelse bliver ikke opfyldt på alle punkter. Lovudkastet har ikke regler om rådgivning og støtte. Beskyttelsen mod repressalier bliver svækket med bemærkninger, der lægger vægt på arbejdsgiverens hensigt, og camouflering af repressalier vil fortsat være mulig.

Lovudkastets forslag om tavshedspligt går langt videre end direktivets krav om beskyttelse af whistleblowers identitet. Justitsministeriet foreslår en særlig tavshedspligt, der omfatter alle oplysninger i forbindelse med indberetninger. En sådan tavshedspligt vil lukke for oplysninger i væsentligt højere grad end den almindelige tavshedspligt for offentlige forvaltninger og loven om forretningshemmeligheder.

Denne særlige tavshedspligt vil give maksimal beskyttelse af virksomheder og myndigheder mod offentlighed om overtrædelser og dermed hindre almenpræventiv effekt.

Mørklægningen vil undergrave direktivets formål om at styrke håndhævelse (art. 1). Lovudkastet har ingen bestemmelse om lovens formål.

Samlet set giver lovudkastet ikke større beskyttelse for whistleblowere end gældende ret.

Beskyttelsen efter loven om forretningshemmeligheder er på væsentlige punkter klart bedre.

Det snævre anvendelsesområde, omstændelige krav til indberetninger, restriktive betingelser for offentliggørelse og den særlige tavshedspligt betyder, at lovgivningen kun fører til omkostninger. Væsentlige samfundsøkonomiske fordele, der kunne opnås ved gode vilkår for whistleblowing, vil ikke blive realiseret. ..."

Hvis dette høringssvar giver anledning til yderligere spørgsmål eller kommentarer, står DJ gerne til rådighed, mail DJ@journalistforbundet.dk.

Venlig hilsen

Hans Jørgen Dybro
politisk konsulent
dybjournalistforbundet.dk



Høring om whistleblowerordningen

Danske Erhvervsakademier takker for muligheden for at indsende høringssvar til høringen om over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

Det fremgår af definitionerne i §2, nr. 7 a-g, at whistleblowere er arbejdstagere, leverandører og andre, der indgår, har indgået, eller står til at skulle indgå i en arbejdsrelateret sammenhæng med en virksomhed. Vi ønsker, at også studerende kan være whistleblowere, og at en studerende, der indgiver en indberetning om alvorlige forhold på et erhvervsakademi enten via intern eller ekstern whistleblowerordning, kan beskyttes med whistleblowerstatus.

Vi vil derfor anmode om, at der kan gives mulighed for at listen i §2, stk. 7 udvides med en catch all-formulering som fx "Andre personer, som den enkelte virksomhed definerer som havende erhvervet oplysninger i forbindelse med en relation til virksomheden svarende til arbejdsrelaterede aktiviteter. Den enkelte virksomhed offentliggør sådanne definitioner." Alternativt til en sådan tilføjelse ønsker vi at det på anden måde gøres muligt for os at modtage studerendes indberetninger og samtidig at kunne beskytte dem med whistleblowerstatus i de interne whistleblowerordninger.

De få erfaringer, erhvervsakademierne har med whistleblowerordninger, viser, at der ikke kommer mange henvendelser. Det vil dog alligevel være en fordel, at man også i den interne ordning kan prioritere mellem henvendelserne, hvis der kommer mange, eller meget alvorlige henvendelser. Det ville være ønskværdigt, at de interne ordninger også gives hjemmel på lige fod med den eksterne til at prioritere. Dette naturligvis uden at det berører fristen for at give feedback til den enkelte whistleblower.

Venlig hilsen

Jo Kjærsgaard

24. marts 2021

Danske
Erhvervsakademier
Nansensgade 19
1366 København K
www.dkea.dk

Sagsbehandler
Jo Kjærsgaard
Chefkonsulent
Telefon: 51859560
E-post: jkpe@dkea.dk

Justitsministeriet

Stats- og menneskeretskontoret

Slotsholmsgade 10

1216 København K

Sendt elektronisk til statsogmenneskeretskontoret@jm.dk og anel@jm.dk



24. marts 2021

Forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Danske Medier har med tak modtaget udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere i høring.

Foreningen har noteret, at lovudkastet bl.a. har til formål at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (whistleblowerdirektivet) i dansk ret. Direktivet er et minimumsdirektiv og med lovforslaget lægges der op til en udvidelse af direktivets materielle anvendelsesområde, hvilket betyder, at lovens beskyttelse ikke kun vil omfatte indberetninger om overtrædelser af visse områder af EU-retten (som foreskrevet af direktivet), men også indberetninger som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser af dansk ret og EU-retten samt øvrige alvorlige forhold, herunder chikane. Lovforslaget går derved videre end det, som Danmark er forpligtet til.

Foreningen ser positivt på tiltag, der kan bidrage til at sikre et grundlag for demokratisk debat og kontrol, og hilser derfor som udgangspunkt lovudkastet velkommen. Uanset at der er flere gode takter i forslaget, herunder en intention om at sikre en sammenhængende ramme for beskyttelse af whistleblowere i dansk ret, finder Danske Medier desværre, at der er en række punkter, der giver anledning til betænkeligheder, ligesom foreningen savner større fokus på den grundlovssikrede ytringsfrihed og den adgang, som såvel private som offentligt ansatte har til at gå til medierne med deres viden om ulovlige og kritisable forhold på deres arbejdspladser.

Beskyttelse betinget af indberetning

Danske Medier finder det problematisk, at whistleblowere, der ønsker at offentliggøre deres viden fx via sociale platforme eller via et medie, kun er omfattet af lovens beskyttelse, såfremt de forinden offentliggørelsen har benyttet de interne eller eksterne indberetningskanaler, som er foreskrevet i lovforslagets § 5, og selv da, kun hvis én eller flere særlige betingelser er opfyldt.

En whistleblower, der offentliggør sin viden uden om de forskellige whistleblowerordninger, vil således ifølge lovudkastet kun være beskyttet, 1) såfremt der ikke er truffet passende tiltag inden for en

frist på 3-6 måneder 2) whistlebloweren har rimelig grund til at antage, overtrædelsen kan udgøre en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser fx i form af enkeltpersoners liv eller sikkerhed, 3) whistlebloweren har rimelig grund til at antage, at der ved indberetning til en ekstern ordning er risiko for repressalier eller 4) hvis sagens konkrete omstændigheder giver ringe udsigt til, at overtrædelsen vil blive imødegået effektivt.

Udover at ovennævnte kriterier skaber usikkerhed omkring, hvornår en offentliggørelse vil være berettiget efter loven og derved ansvarsfri i forhold til et eventuel brud på en tavshedspligt, så forekommer det betænkeligt at betinge beskyttelsen af en særlig fremgangsmåde. At indberette sin arbejdsplads eller fx ledelse er i forvejen en svær beslutning, og bestemmelsen, som den er udformet, kan i praksis have virkning som et indgreb i den enkeltes ret til at vælge, hvordan han/hun vil forvalte og bruge sin grundlovssikrede ytringsfrihed til at formidle sin viden om alvorlige overtrædelser eller kritisable forhold på sin arbejdsplads, herunder forvaltningen.

Foreningen har lagt til grund, at ministeriet med lovudkastet ikke ønsker at begrænse en whistleblowers grundlovssikrede ytringsfrihed, men må konstatere, at denne bestemmelse i lovudkastet uden tvivl vil give anledning til yderligere forvirring omkring de gældende retsprincipper for offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser, og hvordan disse regler og beskyttelse indgår i de nye lovgivningsmæssige rammer for whistleblowere.

Af samme grund undrer Danske Medier sig over, at lovudkastet ikke tydeliggør dette samspil, ligesom det virker bemærkelsesværdigt, at ministeriet ikke har implementeret Whistleblowerdirektivets artikel 15, stk. 2 i lovforslaget, da denne udtrykkeligt fastslår, at de anførte betingelser for at opnå beskyttelse ikke finder anvendelse på sager, hvor en person direkte videregiver oplysninger til pressen i henhold til specifikke nationale bestemmelser, der fastlægger et system til beskyttelse af informations- og ytringsfrihed. Danske Medier skal derfor opfordre til, at denne del af direktivets bestemmelse også implementeres. Denne opfordring skal i øvrigt ses i sammenhæng med foreningens anbefaling om lovfæstelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Vidtgående tavshedspligt i forhold til indberetninger

Lovudkastet indfører med § 26 en særlig tavshedspligt, der medfører, at den myndighedsperson eller virksomhedsperson, der modtager og behandler indberetninger fra en whistleblower, har tavshedspligt i forhold til de oplysninger, der indgår i indberetningen. Oplysningerne vil ikke være undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven.

Danske Medier har noteret, at formålet med bestemmelsen er at gennemføre direktivets artikel 16, stk. 1 og 4, der pålægger medlemslandene at sikre, at den indberettende persons identitet ikke videregives til andre end autoriserede medarbejdere, og at dette også gælder andre oplysninger ud fra hvilke den indberettende persons identitet kan udledes. Det følger af præambelbetragtning 82 i direktivet, at bestemmelsen har til formål at sikre fortroligheden af den indberettende persons identitet under indberetningsprocessen og undersøgelser, der er udløst af indberetningen med henblik på at undgå eventuelle repressalier mod whistleblowere.

Danske Medier finder det betænkeligt, at lovudkastet går skridtet videre og fastslår, at denne tavshedspligt skal omfatte samtlige oplysninger, der indgår i indberetningen – hvilket fx også omfatter relevante oplysninger om den virksomhed og myndighed, hvor overtrædelsen angiveligt har fundet sted samt de faktuelle forhold, der indberettes om. Bortset fra ganske små virksomheder eller myndigheder, hvor oplysningen om ansættelsesstedet muligvis kunne medføre, at en eller flere personer med indgående kendskab til virksomheden vil kunne udlede identiteten af vedkommende, må det anses som en ganske vidtgående regel, der går videre end beskyttelsehensynet og derved det, der var intentionen med bestemmelsen.

En hemmeligholdelse af de oplysninger, der er afgivet i forbindelse med indberetningen kan til nøds accepteres i selve undersøgelsesperioden, da det kan skade en virksomhed eller myndighed at blive omtalt i forbindelse med en anmeldelse, som efterfølgende bliver afvist som grundløs, fordi det indberettede forhold ikke forelå, eller i øvrigt ikke fremstod som retvisende fx fordi der bevidst var indgivet falsk anmeldelse. Men ud over dette, finder foreningen ikke, at det er proportionelt at udstrække tavshedspligten til alle oplysningerne i forbindelse med indberetningen eller den efterfølgende behandling, idet det som udgangspunkt vil inddrage flere oplysninger end nødvendigt for at beskytte whistlebloweren. Det er endvidere ikke betryggende for den demokratiske kontrol og indsigt i sager af væsentlig samfundsmæssig interesse, at sagens oplysninger i den grad hemmeligholdes. Dertil kommer, at det vil svække den præventive effekt af en whistleblowerordning, hvis sagerne reelt bliver mørkelagt, også i de tilfælde, hvor der rent faktisk har foregået kritisable eller deciderede ulovlige handlinger eller transaktioner.

Det bemærkes i den forbindelse, at hensigten om at beskytte den enkeltes personoplysninger/ identitet ikke bør fortolkes på en så restriktiv måde, at det reelt fører til, at oplysninger om sager af væsentlig samfundsmæssig interesse ikke kan tilgå offentligheden. Der henvises i øvrigt til Databeskyttelseslovens § 3, stk. 1, der fastslår, at loven og databeskyttelsesforordningen ikke finder anvendelse, hvis det vil være i strid med artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller artikel 11 i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende rettigheder.

Endelig skal foreningen bemærke, at direktivet i førromtalte præambelbetragtning i øvrigt fastslår, at de særlige hensyn til at værne om indberetterens identitet ikke gælder, såfremt whistlebloweren forsætligt har afsløret sin identitet i forbindelse med en offentliggørelse fx i nyhedsmedier. Dette fremgår ikke eksplicit af lovudkastet men bør ikke desto mindre som minimum medføre en tilsvarende lempelse i forhold til tavshedspligten i § 26 og i øvrigt også i relation til offentlighedsordningen i lovudkastets § 28.

Offentlighed om sager af samfundsmæssig interesse er begrænset

Ifølge lovudkastet bliver hensynet til offentligheden tilgodeset i § 28, der indfører en pligt for myndigheder omfattet af offentlighedsloven til at indføre en særlig offentlighedsordning, som skal sikre offentligheden adgang til oplysninger om den generelle aktivitet i myndighedens whistleblowerordning.

Danske Medier finder det indledningsvis positivt, at retsvirkningerne af tavshedspligten i § 26 forsøges afbødet med en offentlighedsordning. Ved nærmere eftersyn er indholdet af samt omfanget af denne formidling til offentligheden nedslående, idet oplysningsforpligtelsen alene indebærer ganske summariske oplysninger så som antallet af modtagne indberetninger, status for opfølgning, herunder om sagen blev afvist, realitetsbehandlet og/eller førte til politianmeldelse samt en overordnet tema-beskrivelse som fx seksuel chikane. Det fremgår i øvrigt af bemærkningerne til bestemmelsen, at myndigheden – også i denne formidling - vil skulle iagttage tavshedspligten i lovudkastets § 26, og at dette bl.a. betyder, at beskrivelsen ikke må indeholde nærmere oplysninger fra de enkelte indberetninger. Der er således ikke tale om en ordning, der i praksis vil give offentligheden en reel indsigt i de indberettede sager samt de praktiske konsekvenser, som eventuelle overtrædelser har medført, fx ændringer af sagsgange i en myndighed, indførelsen af yderligere kontrolforanstaltninger, fyringer m.v. Danske Medier skal opfordre til, at ministeriet gentænker indholdet af denne offentlighedsordning, og fx ser på de udtalelser og beretninger, som andre kontrolinstanser eller nævn er i stand til at producere uden at kompromittere de involverede personers identitet.

Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed bør lovfæstes

Danske Medier har noteret, at eksterne whistleblowerordninger forpligtes til at informere om ordningerne på deres hjemmesider. Oplysninger om mulighederne for at anvende såvel interne som eksterne whistleblowerordninger er nødvendige for at fremme kendskab til mulighederne, men kan ikke begrænses hertil.

Udover information om de interne såvel som eksterne whistleblowerordninger bør der samtidig informeres specifikt om de i forvejen gældende regler og retsprincipper om offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder de offentligt ansattes muligheder for at gå til medierne med oplysninger om sager, der har en samfundsmæssig betydning.

Information om de offentligt ansattes ytringsfrihed er påkrævet, da de seneste års undersøgelser, debat samt betænkninger har vist, at spørgsmålet om offentlig ansattes ytringsfrihed i praksis fortsat giver anledning til stor usikkerhed og utryghed blandt offentligt ansatte. I betænkningen fra 2015 fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger anbefalede Danske Medier som en del af et mindretal i udvalget en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. Formålet var dels at tydeliggøre, at offentligt ansattes grundlovssikrede ret til at ytre sig om emner af samfundsmæssig interesse nyder en udstrakt beskyttelse, der sætter klare rammer for, hvorvidt en lovlig ytring efterfølgende kan sanktioneres, og dels at sende et værdifuldt signal om politisk opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed.

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed var også et emne, som Ytringsfrihedskommissionen behandlede i sin betænkning fra 2020, hvor udvalget fandt det bekymrende, at der fortsat eksisterer så stor usikkerhed og utryghed blandt offentligt ansatte om bl.a. grænserne for deres ytringsfrihed. Et flertal i udvalget anbefalede i den forbindelse regeringen at overveje at lovfæste reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed eventuelt som led i gennemførelsen af whistleblowerdirektivet. Danske Medier støtter dette forslag og skal herved igen opfordre til, at denne lovfæstelse iværksættes.

Statens vejledning om whistleblowerordning

Justitsministeriet har som opfølgning på en konkret høring i oktober 2020 om statens vejledning om whistleblowerordninger, i en mail af 11. marts 2021 til høringsparterne oplyst, at der som led i implementeringen af whistleblowerdirektivet desuden vil blive udarbejdet generelt vejledningsmateriale, bl.a. som erstatning for den nuværende fælles vejledning for whistleblowerordninger på statens område. Danske Medier skal i den forbindelse anbefale, at det i vejledningen særskilt understreges, at muligheden for at indberette til whistleblowerordninger ikke berører den udstrakte ytringsfrihed, som gælder for offentligt ansatte. En redegørelse for det nærmere indhold af offentligt ansattes ytringsfrihed bør selvsagt indgå, da usikkerheden om reglerne og de ansattes ret til at ytre sig ikke kun findes blandt medarbejderne men også i myndighedernes ledelseslag.

En whistleblowerordning skal ses som et supplement til de offentligt ansattes ytringsfrihed og ikke som den eneste rigtige løsning, når viden om kritisable forhold ønskes videregivet til gavn for samfundet. Statslige whistleblowerordninger er et middel til at få belyst ulovlige eller alvorlige forhold i forvaltningen, men i sidste ende er det op til de offentligt ansatte at vælge, om de vil bruge disse indberetningskanaler eller i stedet at bruge deres ytringsfrihed til at skabe opmærksomhed om problematiske forhold fx ved at gå til medierne. Valget er deres – og dette valg bør tages på et så oplyst grundlag som muligt.

Danske Medier står naturligvis til rådighed, såfremt ovenstående ønskes uddybet. Henvendelse herom kan rettes til undertegnede på cm@danskemedier.dk.

Venlig hilsen

Danske Medier



Christina Mary Moshøj
Seniorkonsulent, cand.jur.

23. marts 2021

Høringsvar fra DM til høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Det er DM's helt grundlæggende holdning, at whistleblowerordninger skal være indrettet på en sådan måde, at de gør det trygt at whistleblowe om lovovertrædelser eller andre alvorlige forhold. Det handler om, at det for langt de fleste potentielle whistleblowere vil være dilemmafyldt at være indberetter. Derfor skal indberetterens sikkerhed være i højsædet, herunder selvfølgelig den garanterede fortrolighed. Det handler om den enkeltes sikkerhed, men i lige så høj grad også om den offentlige interesse. Overordnet set må det være hensigten med whistleblowerordninger, at lovovertrædelser eller andet alvorligt kommer frem i dagens lys, så der kan handles på det. Det er både i myndighedens eller virksomhedens interesse og i samfundets som sådan. Det handler altså både om at skabe ordninger, der bliver brugt, og om at skabe offentlighed om de sager, der bliver rejst. I det perspektiv fremsender DM hermed kommentarer til lovforslaget.

Indledningsvis ønsker DM desuden at bemærke, at det er ærgerligt, at man ikke har benyttet sig af muligheden for i forbindelse med whistleblowerlovgivningen at se nærmere på vilkårene for ansattes ytringsfrihed. For privatsansatte gælder det, at ytringsfriheden i mange tilfælde er begrænset af loyalitetsforpligtelser, og for offentligt ansatte gælder det, at alt for mange offentligt ansatte af frygt for repressalier afstår fra at blande sig i den offentlige debat, selvom de ligger inde med viden eller holdninger, som ville være væsentlige bidrag til borgernes viden om forholdene i den offentlige sektor. Implementeringen af whistleblowerordninger har primært lovovertrædelser som sit sigte, og lovforslaget indeholder ikke tiltag, der kan forbedre vilkårene for ansattes generelle ytringsfrihed, når det gælder den almindelige offentlige debat. I lighed med et flertal i Ytringsfrihedskommissionen mener DM, at der er behov for at sikre offentligt ansattes ytringsfrihed ved særskilt lovgivning, og at der er behov for at se nærmere på privatsansattes ytringsfrihed. Det er positivt, at det i bemærkningerne til lovforslaget er fremhævet, at offentligt ansatte har vidtstrakt ytringsfrihed. Men det forholder sig desværre stadig sådan, at alt for mange offentligt ansatte af frygt for repressalier afstår fra at benytte sig af deres frihed til at ytre sig. Derfor havde det været oplagt i forbindelse med udarbejdelsen af whistleblowerlovgivningen at se nærmere på, hvordan man kunne styrke ansattes generelle ytringsfrihed.

Kommentarer til lovforslaget

- Overordnet set er det positivt, at anvendelsesområdet er udvidet, så der kan whistleblowes ikke bare om overtrædelser af EU-lov, men tillige om overtrædelser af national lovgivning. Det betyder, at det for den potentielle whistleblower ikke er nødvendigt at foretage en komplceret vurdering af, hvad der falder inden for anvendelsesområdet. Det er ligeledes vigtigt, at der kan indberettes om øvrige alvorlige forhold, idet man kan forestille sig mange alvorlige forhold, som ikke er egentlige lovovertrædelser, men som er i offentlighedens interesse at få afdækket. Det er positivt, at det er ekspliciteret, at der kan whistleblowes om seksuel chikane. Det kan dog for brugeren stadig være svært at skelne mellem 'alvorlige' og ikke-alvorlige forhold og mellem 'alvorlige' og ikke-alvorlige overtrædelser af dansk

lov. DM har den grundlæggende opfattelse, at det skal være ligetil at anvende whistleblowerordningerne og så derfor gerne, at alle lovovertrædelser var en del af anvendelsesområdet.

- DM havde hellere set eksterne whistleblowerordninger end interne, som der lægges op til. Det skyldes, at det for en potentiel whistleblower kan være grænseoverskridende overhovedet at skulle være whistleblower, og det er DM's vurdering, at det vil være befordrende og betryggende, hvis indberetningen sker til en ekstern part.
Det er naturligvis positivt, at en whistleblower kan vælge at benytte sig af den eksterne ordning under Datatilsynet, men DM finder dog, at det må være tvivlsomt, hvorvidt det under denne enhed kan lade sig gøre at have al den faglige indsigt til stede, der vil være nødvendig for kompetent at kunne behandle indberetninger under så forskellige områder som forurening, chikane, magtmisbrug, økonomisk kriminalitet og meget andet. Det er nemt at forestille sig, at det kan betyde store forsinkelser eller ikke-kompetent behandling af indberetninger. Det er DM's holdning, at det ville være mere effektivt for eksempel at placere eksterne ordninger under myndigheder med den relevante faglige kompetence og indsigt, for eksempel Arbejdstilsynet, Styrelsen for Patientsikkerhed, Miljøstyrelsen osv.
- Når der i udgangspunktet er tale om interne ordninger, er det afgørende betydning, at der ikke kan herske tvivl om en whistleblowerenheds uafhængighed af den øvrige organisation. Det duer ikke, at der f.eks. kan herske tvivl om, hvorvidt enheden kan blive presset af organisationens ledelse til at behandle indberetninger på en særlig måde. Derfor finder DM, at det i bemærkninger til § 11 burde fremgå klart, at såvel enhedens økonomiske som organisatoriske uafhængighed til arbejdspladsens ledelse skal være sikret. Man kunne her lade sig inspirere af bestemmelserne om både uafhængighed og beskyttelse i *Vejledning om databeskyttelsesrådgivere* (december 2017).
- Det er positivt, at der lægges op til, at myndigheder mindst én gang om året skal offentliggøre oplysninger om indberetninger i myndigheden. Det er afgørende, at whistleblowerordningerne tjener til at øge det offentlige kendskab til u hensigtsmæssige forhold i den offentlige sektor, og en sådan bestemmelse er et godt skridt i denne retning.
- Det bør præciseres, at en 'formidler' (definitionen findes på side 69 i bemærkningerne) også kan være en faglig organisation eller en repræsentant for en sådan.
- Som indledningsvist beskrevet, vil det at være whistleblower for de fleste være forbundet med mange og svære overvejelser. Det kan handle om det, medarbejderen opfatter som en loyalitetskonflikt, om bekymring for forholdet til kollegerne, om generel tvivl, angst for de karrieremæssige konsekvenser og meget andet. Det er fornuftigt, at alle potentielle whistleblowere kan indhente vejledning fra deres whistleblowerenhed. Spørgsmålet er dog, om det er tilstrækkeligt til at afhjælpe de mange dilemmaer, der er forbundet med at være whistleblower. Derfor foreslår DM, at der etableres en egentlig rådgivning om whistleblowing, f.eks. etableret i fællesskab under de faglige organisationer med offentlig støtte.

Med venlig hilsen

DM - Din akademiske fagforening

(Kontaktperson: Christian Lundager, cl@dm.dk)

Justitsministeriet
Stats- og Menneskerettighedskontoret
Att. Anne Louise Ellingsøe
Slotsholmsgade 10
1216 København K



24-03-2021
EMN-2018-01724
1431163

Høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Justitsministeriet har den 24. februar 2021 fremsendt høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere med anmodning om Danske Regioners bemærkninger hertil. Høringssvaret sendes med forbehold for efterfølgende godkendelse i Danske Regioners bestyrelse.

Danske Regioner kvitterer for muligheden for at afgive bemærkninger. Danske Regioner har noteret sig, at der med lovforslaget i et vist omfang lægges op til en overimplementering af EU-direktivet. Danske Regioner er af den principielle opfattelse, at EU-ret som hovedregel bør implementeres, så regionerne ikke pålægges strengere krav end højst nødvendigt.

Danske Regioner noterer sig, at regeringen bl.a. af hensyn til mere effektiv forebyggelse af seksuel chikane og grov chikane ønsker at overimplementere direktivet. Det er et anerkendelsesværdigt formål, og Danske Regioner vil ikke modsætte sig en begrænset overimplementering af direktivet.

Generelle bemærkninger til anvendelsesområdet

Lovforslaget lægger op til en udvidelse af anvendelsesområdet, som efter Danske Regioners forståelse betyder, at ordningen ligeledes skal omfatte seksuel chikane og grov chikane. Konkret foreslås det i § 1, stk. 1, nr. 3, at loven skal finde anvendelse på *'indberetninger, som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold'*

Det er Danske Regioners vurdering, at formålet med at lade ordningen omfatte seksuel chikane og grov chikane kan opnås alene ved at udvide anvendelsesområdet til at omfatte *'indberetninger, som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser'*, da sådan adfærd er i strid med reglerne i ligebehandlingsloven eller forskelsbehandlingsloven.

DANSKE REGIONER
DAMPFÆRGEVEJ 22
2100 KØBENHAVN Ø
+45 35 29 81 00
REGIONER@REGIONER.DK
REGIONER.DK

Det indebærer umiddelbart, at passagen '*øvrige alvorlige forhold*' kan udelades, uden at det har konsekvenser for det oprindelige formål med at overimplementere direktivet. Derfor vil Danske Regioner opfordre til, at formuleringen '*øvrige alvorlige forhold*' udgår.

Formuleringen '*alvorlige lovovertrædelser*' er en relativt åben formulering. Danske Regioner mener derfor, at der er behov for at præcisere og definere formuleringen nærmere enten i et bilag til loven eller i en vejledning. Det er vigtigt for en ensartet administration, at regionerne har et utvetydigt lovgrundlag at arbejde ud fra. For så vidt '*øvrige alvorlige forhold*' fastholdes, bør det ligeledes defineres og præciseres nærmere i et bilag eller en vejledning af samme årsag.

Grænsefladen til det fagretlige system mv.

Der er en lang tradition på det danske arbejdsmarked for, at spørgsmål om ansættelsesretlige forhold og konflikter, herunder spørgsmål om genansættelse og godtgørelse, håndteres i det fagretlige system.

Det er Danske Regioners klare opfattelse, at der er en bred anerkendelse af, at det er en velfungerende og hensigtsmæssig måde at løse ansættelsesretlige konflikter, ligesom der er en veletableret arbejdsretlig retspraksis, der kan bygges videre på i forhold til konkrete tvister.

Danske Regioner forudsætter, at implementeringen af direktivet sker med respekt for det fagretlige systems virke, som det i øvrigt er tilfældet i almindelighed for regulering på dette område. Implementeringen af direktivet lægger i forvejen op til, at der åbnes helt nye ansættelsesretlige fronter omkring bl.a. beskyttelse af whistleblowere. Danske Regioner vil derfor lægge op til, at det tydeliggøres i loven at ansættelsesretlige forhold, der er omfattet af det fagretlige system, er undtaget fra loven.

Når Danske Regioner finder det relevant at fremhæve grænsefladerne til det arbejdsretlige system i denne sammenhæng, skyldes det bl.a. formuleringen i § 29, stk. 2 om genansættelse. Det er arbejdsretlig retspraksis, at det altovervejende udgangspunkt er, at der ikke sker genansættelse, men derimod ydes godtgørelse.

Et andet eksempel er lovbemærkningerne til § 29. Heraf fremgår det, at en evt. godtgørelse kan tage udgangspunkt i ligebehandlingsloven. Danske Regioner er af den opfattelse, at det bør være op til domstolene at fastsætte godtgørelsen. Der bør derfor i bemærkningerne stå, at der gælder det samme for fysiske som for juridiske personer, nemlig, at der skal '*foretages en skønsmæssig vurdering ud fra de samlede omstændigheder i sagen*'.

Behov for vejledninger og præciseringer

Justitsministeriet har oplyst, at der vil blive udarbejdet vejledninger til loven, hvilket Danske Regioner jf. bl.a. bemærkningerne til ordningens anvendelsesområde finder nødvendigt. Danske Regioner medvirker gerne aktivt og konstruktivt til udarbejdelsen af disse vejledninger. Danske Regioner er af den klare opfattelse, at vejledningerne bør udarbejdes snarest muligt, så vejledningerne kan bruges af regionerne i forbindelse med etableringen af de påkrævede whistleblowerordninger.

Ligeledes mener Danske Regioner, at der er behov for vejledninger og uddybning om forståelsen og anvendelsen af kapitel 3 og 5 i lovforslaget. Disse vejledninger bør ligeledes foreligge snarest.

I forhold til præciseringer, vil Danske Regioner opfordre til, at det i lovbemærkningerne til § 2, nr. 7, litra c. udtrykkeligt fremgår, hvorvidt regionsrådsmedlemmer der indberetter eller offentliggør oplysninger om overtrædelser, der er erhvervet i forbindelse med regionsrådsmedlemmets regionsrådsarbejde, er omfattet af lovens whistleblowerbegreb.

Det fremgår af bemærkningerne til § 27, at *”For så vidt angår kommuner og regioner, bemærkes det, at den foreslåede § 27, stk. 1-3, ikke begrænser kommunalbestyrelsens medlemmers ret til sagsindsigt efter § 9 i lov om kommuners styrelse for så vidt angår oplysninger, der ikke vedrører whistleblowerens identitet mv. Det samme gør sig gældende for regionsrådsmedlemmer efter regionslovens § 12.”*

Det bør fremgå direkte af lovteksten, at bestemmelsen ikke indskrænker kommunalbestyrelsesmedlemmers og regionsrådsmedlemmers ret til sagsindsigt, bortset fra oplysninger om whistleblowerens identitet.

Det bør klart fremgå af bemærkningerne til § 11 og/eller § 12, hvordan pligten til at give feedback til en whistleblower skal håndteres i relation til databeskyttelsesreglerne og tavshedspligten i forvaltningslovens § 27. Hvis en indberetning fx har givet anledning til ansættelsesretlige skridt over for – eller måske endda politianmeldelse af – en (anden) ansat, hvordan håndteres dette så i relation til feedbackforpligtelsen?

Økonomi

Danske Regioner noterer sig, at det med lovforslaget anerkendes, at regionerne vil få merudgifter som følge af lovforslaget, og ser frem til videre drøftelser herom.

Venlig hilsen


Stephanie Løse


Ulla Astman

Justitsministeriet
Stats- og Menneskeretskontoret

statsogmenneskeretskontoret@jm.dk
anel@jm.dk

ATT.: Anne Louise Ellingsøe

DATO: 23. marts 2021
PROJEKTNR.: 3004
SV

Lov om beskyttelse af whistleblowere

DANVA er principielt positivt indstillet overfor etablering af whistleblower-ordninger.

DANVA mener overordnet set, at der skal være lovgivningsmæssige rammer, der sikrer og understøtter, at danske arbejdsgivere – herunder selskaber ejet af det offentlige – kan arbejde på en effektiv og hensigtsmæssig måde med whistleblower-ordninger. Det er i den forbindelse vigtigt, at såvel overordnede rammer som ordningerne bliver operationelle, og at de enkelte juridiske enheder ikke skal ud i hver deres juridiske og ressourcerævende vurdering af bl.a. lovens anvendelsesråde, samarbejdsmuligheder og ikrafttrædelsesdato.

Foreningen organiserer primært kommunalt ejede forsyningsselskaberⁱ, og vi konstaterer, at der er et stort behov for, at der kommer en klar udmelding på, om disse enheder anses som en del af den offentlige sektor eller en del af den private sektor. Det vil være uhenigtsmæssigt og stærkt fordyrende for virkeliggørelsen af implementeringen i denne omfattende sektor, såfremt der i lovmotiver, vejledninger m.m. ikke kommer hjælp til fortolkning.

Kommentarerne i høringssvaret kredser om udfordringer, der bliver aktuelle, såfremt at de kommunalt ejede forsyninger anses som offentlige. Såfremt at der er rum til national fortolkning, og disse selskaber kan anses som del af den private sektor – så vil mange af vores "frustrationer" med rammerne for whistleblower-ordningen forsvinde.

I det videre arbejde med direktivet vil vi således især påpege følgende:

-Ligesom det gør sig gældende for "kommuner" og de mellemstore selskaber i "den private sektor", så er det rimeligt og hensigtsmæssigt, at juridiske enheder som vand- og spildevandsforsyninger ejet af kommuner får fleksibilitet i forhold til organisering af samarbejde. Det være sig samarbejde i:

- Den enkelte, kommunale concern
- Mellem kommunale concerner
- Mellem en kommunalt ejet forsyning og dens ejer(e).

-Ikrafttrædelsesdatoen for de kommunalt ejede forsyninger, der måtte være forpligtet til at oprette en whistleblower ordning, bør ikke allerede være 17.12.2021. Det er et unødvendigt tidspres på forholdsvis små juridiske enheder, som ikke nødvendigvis skaber de bedste løsninger.

-Lovforslaget er en generel lov, der angår såvel den private som den offentlige sektor – og der vil være utallige afklarings spørgsmål m.m. Vi vil opfordre til, at der iværksættes støttefunktioner i centraladministrationen, som kan være med til at holde implementerings- og efterlevelsensomkostningerne nede. En klar inspiration er at hente hos Digitaliseringsstyrelsen, der i forbindelse med den danske virkeliggørelse af EU direktivet om webtilgængelighed leverer flot support til de, der skal virkeliggøre regelsættet.

Der er vedlagt et bilag med mere specifikke kommentarer, spørgsmål og opfordringer.

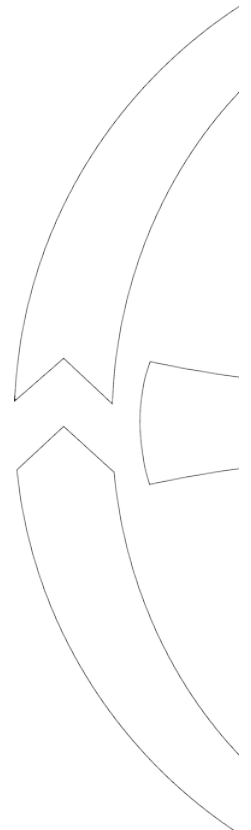
Med venlig hilsen



Carl-Emil Larsen



Susanne Vangsgård



BILAG

Anvendelsesområdet

Det overordnede spørgsmål er, om kommunalt ejede selskaber anses som en del af den offentlige sektor eller den private sektor.

Selskabernes status varierer afhængig af reguleringsområde – eksempelvis inddrivelsesloven contra vejloven. I forbindelse med den lovbaserede selskabsgørelse, der skete med virkning fra 2010, skete der i forsyningernes selvforståelse en ændring af status, således at selskaber opfattes som en del af den private sektorⁱ.

Vi har noteret os artikel 8 stk. 9, 1. pkt, der angår interne ordninger: *”Stk. 1 finder anvendelse på alle juridiske enheder i den offentlige sektor, herunder enhver enhed, der ejes eller kontrolleres af sådanne enheder.”* Et underspørgsmål kunne være, om dette forudsætter 100% ejerskab eller blot mere end 50%.

På samme tid er vi opmærksomme på, at offentlig sektor i dansk regi ofte kobles sammen med myndighedsbegrebet.

Da vendingerne ”offentlig sektor” og ”privat sektor” anvendes i udkast til lovbemærkningerne, er det oplagt, at der kommer en klar definition i den danske implementering/lovbemærkninger.

Arbejdsgiver-begrebet i forhold til oprettelsen af en intern whistleblowerordning

Det er noteret, at arbejdsgivere i den offentlige og private sektor med 50 eller flere beskæftigede skal etablere en intern ordning, og det er noteret, at vurdering af antallet af ansatte sker på selskabsniveau (CVR-nr.) – og ikke på koncernniveau.

Det er nødvendigt, at der kommer særskilt kommunikation om beregning af antallet af årsarbejdsenheder.

I øvrigt anvendes begrebet koncern i ”lovbemærkningerne” flere steder, og man kan sidde med det indtryk, at der alene tænkes på privat ejede koncerner. Der findes, som det fremgår af fodnoten, talrige kommunale koncerner organiseret på privatretligt grundlag. Dette synes at kunne være et opmærksomhedspunkt.

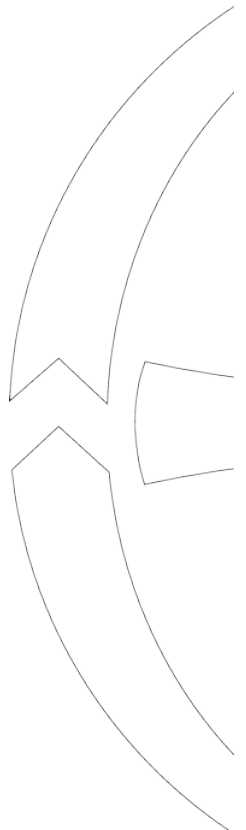
Samarbejde

Hvis de kommunalt ejede selskaber anses som offentlige, er der tilsyneladende ikke de samme samarbejdsmuligheder, som der findes for henholdsvis kommuner og juridiske enheder i den private sektor, se §§ 14-15.

Såfremt at direktivet giver mulighed derfor, bør der være samarbejdsmuligheder for disse forholdsvis ”små” juridiske enheder/kommunalt ejede selskaber, der bliver opfattet af kravet om en intern whistle-blower-ordning, se § 9.

Det være sig samarbejde i:

- Den enkelte, kommunale koncern
- Mellem kommunale koncerner
- Mellem en kommunalt ejet forsyning og dens ejer(e).



Offentliggørelse af aktiviteterne efter whistleblowerloven

Der er forslag om at indføre en særlig offentlighedsordning, som skal sikre offentligheden adgang til oplysninger om den generelle aktivitet efter loven. Ifølge § 28 skal alle myndigheder m.v., der er omfattet af offentlighedsloven, mindst én gang årligt offentliggøre sådanne aktivitetsoplysninger.

De kommunalt ejede vand- og spildevandselskaber er omfattet af offentlighedsloven bortset fra §§ 11, 12 samt § 15-17. Det vil dog kun give mening med en sådan offentlighedsordning for disse selskaber, såfremt at det enkelte selskab også reelt er forpligtiget efter whistleblowerloven, og der vil være mange kommunalt ejede forsyningsselskaber, som har færre end 50 ansatte og dermed ikke bliver pålagt en lovbaseret forpligtelse til at oprette en intern whistleblower-ordning.

Ikrafttrædelse

Ikrafttrædelsesdatoen bliver en stor udfordring, såfremt at de forholdsvis "små" offentligt ejede selskaber anses som en del af den offentlige sektor og dermed skal have etableret en intern whistleblower-ordning 17.12.2021.

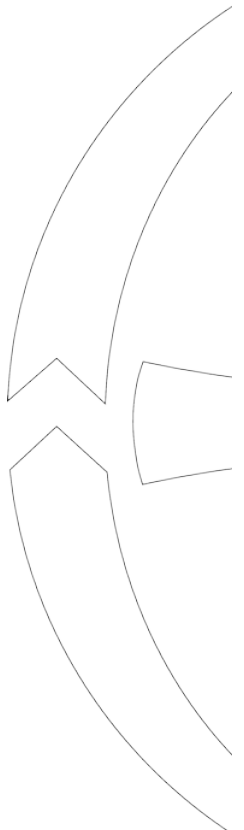
Det er et unødvendigt tidspres på forholdsvis små juridiske enheder, som ikke nødvendigvis skaber de bedste løsninger. Disse juridiske enheder vil som den klare hovedregel have en administration, der er langt mindre end de juridiske enheder i den private sektor, hvor ikrafttrædelse er 17.12.2023. Det er uhensigtsmæssigt, at der i forbindelse med ikrafttrædelsesdatoen synes at kunne ske en sidestilling mellem kommuner og de kommunalt ejede selskaber.

Formidling

Loven vil komme til at angå mange forskellige enheder i såvel den offentlige som private sektor. En effektiv måde at sikre en god virkeliggørelse er at have fokus på, at centralforvaltningen kan bidrage ved at have en enhed, der har en god hjemmeside med spørgsmål/svar og opmærksomhedspunkter, og at der arrangeres webinarer og netværksdrøftelse. Opfordringen er således, at Digitaliseringsstyrelsen kontaktes for at høre til deres myndighedssupport i forhold til EU direktivet om webtilgængelighed.

ⁱ I vandsektoren er der ca. 220 kommunalt ejede vand- og spildevandsforsyningsselskaber. De fleste af disse indgår i koncerner med bl.a. serviceselskaber – og dertil kommer, at adskillige vand- og spildevandselskaber er koncernforbundne med andre forsyningsarter (ex. varme, affald, el). De ansatte kan være ansat i de enkelte forsyningsselskaber eller i serviceselskaber, der mod betaling servicerer driftsselskaberne. På nationalt plan vil de enkelte kommunalt ejede selskaber forbundet i koncerner kunne gå fra meget få ansatte til flere hundrede medarbejdere. Der er ikke noget overblik over antallet af kommunalt ejede selskaber med relation til vand- og spildevandsforsyning, der har 50 eller flere ansatte.

ⁱⁱ Det overordnede formål med vandsektorlovens krav om udskillelse af vand- og spildevandsforsyninger i selskaber er at adskille kommunernes roller som henholdsvis forsyningsvirksomhed og myndighedsudøver. Se lovforslag nr. 150 af 26. februar 2009 som fremsat, pkt. 2.1.2 samt bemærkninger til § 15.



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

24. marts 2021

J.nr. 2021-11-0594
Dok.nr. 326482
Sagsbehandler
Karina Kok Sanderhoff

Sendt til: statsogmenneskeretskontoeret@jm.dk og anel@jm.dk

Vedrørende høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Ved brev af 24. februar 2021 har Justitsministeriet anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger til ovennævnte udkast til lovforslag.

Udkastet giver Datatilsynet anledning til følgende bemærkninger:

Datatilsynet
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
T 3319 3200
dt@datatilsynet.dk
datatilsynet.dk
CVR 11883729

1. Behandlingshjemmel

1.1. Det følger af whistleblowerdirektivets artikel 17, at enhver behandling af personoplysninger inden for rammerne af direktivet skal ske i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen.

Mod lovforslaget foreslås en særlig regulering, som opstiller en generel ramme for oprettelse af whistleblowerordninger, der som udgangspunkt vil gælde på tværs af sektorer. Som følge af lovforslagets krav om oprettelse af whistleblowerordninger vurderer Justitsministeriet, at den foreslåede ordning samlet set i ikke ubetydeligt omfang vil medføre en øget databehandling i den offentlige og private sektor.

Justitsministeriet vurderer på baggrund af disse særlige omstændigheder, at det er hensigtsmæssigt, at lovforslaget fastsætter, hvornår der må behandles personoplysninger inden for rammerne af lovforslaget. På den baggrund foreslås det med lovforslagets § 23, at behandling af personoplysninger kan ske, når det er nødvendigt for at behandle indberetninger, der er modtaget som led i en whistleblowerordning oprettet i henhold til loven.

Justitsministeriet har i de almindelige bemærkninger pkt. 4.1. anført følgende om den foreslåede bestemmelse i § 23:

"Spørgsmålet om, hvorvidt der må behandles personoplysninger som led i en whistleblowerordning, er i dag som udgangspunkt reguleret i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, om behandling af almindelige ikke-følsomme personoplysninger, artikel 9, stk. 2, om behandling af følsomme personoplysninger og databeskyttelseslovens § 8 om behandling af oplysninger om strafbare forhold.

Efter databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 2 og 3, er det imidlertid muligt at opretholde og indføre mere specifikke bestemmelser for at tilpasse anvendelsen af artikel 6, stk. 1, litra c, hvorefter behandling af almindelige ikke-følsomme oplysninger kan finde sted, hvis det er nødvendigt for at overholde en retlig forpligtelse, eller artikel 6, stk. 1, litra e, hvis behandling er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt. Behandlingen af de ikke-følsomme personoplysninger, som kan ske i medfør af den foreslåede bestemmelse, har hjemmel i forordningens artikel 6, stk. 1, litra c.

Dette skyldes, at behandlingen vil være påkrævet som følge af lovens krav om oprettelse af en whistleblowerordning.

Side 2 af 6

I de tilfælde, hvor en behandling af følsomme oplysninger omfattes af databeskyttelsesforordningens artikel 9 er nødvendig for f.eks. at sikre opfølgning på en modtagen indberetning, vil dette også kunne ske i medfør af den foreslåede bestemmelse. Det vurderes, at der med den foreslåede bestemmelse vil være hjemmel hertil, idet behandlingen i sådanne tilfælde vil være nødvendig af hensyn til en væsentlig samfundsinteresse, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g, hvilket understøttes af de vigtige målsætninger, der forfølges med lovforslaget.

De nærmere betingelser for behandling af personoplysninger vedrørende straffedomme og lovovertrædelser eller tilknyttede sikkerhedsforanstaltninger er reguleret i databeskyttelsesforordningens artikel 10. Det vurderes i den forbindelse, at den foreslåede bestemmelse kan rummes inden for rammerne af databeskyttelsesforordningens artikel 10, 1. pkt., hvorefter behandling af de fornævnte oplysninger på baggrund af artikel 6, stk. 1, bl.a. kan ske med hjemmel i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som giver passende garantier for registreredes rettigheder og frihedsrettigheder.

Overordnet vurderes den foreslåede bestemmelse at stå i et rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges, samt respektere det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse. Dette skyldes bestemmelsens formålsafgrænsning i forhold til indberetninger, der omfattes af loven, samt det forhold, at behandlingen er betinget af et krav om nødvendighed. For nærmere om bestemmelsens anvendelsesområde, herunder kravet om nødvendighed, henvises der til bemærkningerne til lovforslagets § 23.

Det følger herudover af databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g, at der i forbindelse med fastsættelsen af nationale regler skal sikres passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser. Forordningens artikel 10, 1. pkt., sidste led, stiller som nævnt ligeledes krav om, at der i national ret skal gives passende garantier for den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder.

Det vurderes, at disse foranstaltninger og garantier bl.a. er sikret gennem kravene til udformningen af whistleblowerordningen i lovforslagets kapitel 3 og 4 samt den særlige tavshedspligt i den foreslåede § 26.

Vurderingen af den foreslåede bestemmelse har generelt taget udgangspunkt i de kriterier, som fremgår af betænkning nr. 1565 om databeskyttelsesforordningen – og de retlige rammer for dansk lovgivning, jf. betænkning nr. 1565, del I – bind 1, side 168 ff. og side 229 ff.

Herudover skal det bemærkes, at de øvrige bestemmelser i databeskyttelsesforordningen og -loven, herunder de grundlæggende principper i forordningens artikel 5, også skal iagttages, når der behandles personoplysninger i medfør af den foreslåede bestemmelse.

I det omfang behandling af personoplysninger sker inden for rammerne af lov nr. 410 af 27. april 2017 med senere ændringer om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger (retshåndhævelsesloven), som udgør en implementering af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 (retshåndhævelsesdirektivet), forudsættes det, at de retshåndhævende myndigheders behandling skal ske i overensstemmelse med reglerne i denne lov, herunder behandlingsreglerne i lovens §§ 9 og 10."

1.2. Efter Datatilsynets vurdering vil det umiddelbart være mere retvisende at anvende databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, som hjemmel for den behandling af personoplysninger, som whistleblowerordningerne afstedkommer, idet behandlingen – som anført af Justitsministeriet i forbindelse med artikel 9, stk. 2, litra g, ovenfor – er nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser, hvilket understøttes af de vigtige målsætninger, der forfølges med lovforslaget. Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at visse af bestemmelserne i lovforslaget – navnlig § 1, stk. 1, nr. 3 – vil indeholde et betydeligt element af skøn og dermed ikke har en sådan klarhed, at der efter Datatilsynets opfattelse er tale om en retlig forpligtelse.

I tilknytning hertil har Datatilsynet noteret sig, at det i lovforslagets § 9, stk. 2, foreslås, at justitsministeren gives bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om, at arbejdsgivere med færre end 50 beskæftigede skal etablere en intern whistleblowerordning. Af de almindelige bemærkninger pkt. 3.2.4.2. fremgår det, at den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse omfatter både den offentlige og private sektor.

Datatilsynet bemærker, at det vil være afgørende for hjemmelsmulighederne i forhold til behandling af personoplysninger som følge af en eventuel udnyttelse af bemyndigelsesbestemmelsen, at en sådan behandling kobles op på den nationale særregel i lovforslagets § 23.

Efter Datatilsynets vurdering er det derudover tvivlsomt, i hvilket omfang der er fornøden hjemmel til behandling af personoplysninger i de tilfælde, hvor der ikke er tale om en pligtmæssig oprettelse af en intern whistleblowerordning. Offentlige myndigheder vil også i sådanne tilfælde kunne basere deres behandling på databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, og artikel 9, stk. 2, litra g, idet en sådan behandling for offentlige myndigheder vil kunne ske på baggrund af databeskyttelseslovens § 7, stk. 4, og uden krav om forudgående tilladelse fra Datatilsynet.

Behandling af personoplysninger, som indgår i ikke-pligtmæssige interne whistleblowerordninger oprettet i den private sektor vil derimod ikke kunne ske uden forudgående tilladelse fra Datatilsynet, jf. databeskyttelseslovens § 7, stk. 4. Datatilsynet skal hertil særligt bemærke, at anmeldelsesordningen efter § 7, stk. 4, fra lovgivers side er indført som en snæver undtagelsesbestemmelse, som viderefører den tidligere bestemmelse i persondatalovens § 7, stk. 7, jf. L 68 (Folketinget 2017-18), de almindelige bemærkninger pkt. 2.6.3.2.:

"Justitsministeriet vurderer ikke, at persondatalovens ordning med forudgående tilladelse fra Datatilsynet ved behandling af bl.a. følsomme oplysninger og strafbare forhold for private skal opretholdes. Dette er særligt af hensyn til, at forordningen ikke lægger op til en anmeldelsesordning, men i stedet har fokus på den risikobaserede tilgang, herunder med fortegnelseskravet.

Det bemærkes i den forbindelse, at det fremgår af forordningens præambelbetragtning nr. 89, at den generelle forpligtelse til at anmelde behandlingen af personoplysninger til tilsynsmyndighederne medførte en administrativ og finansiel byrde, men ikke i alle tilfælde bidrog til at forbedre beskyttelsen af personoplysninger. Det fremgår endvidere, at en sådan vilkårlig og generel anmeldelsespligt derfor bør afskaffes og erstattes med effektive procedurer og mekanismer, som i stedet fokuserer på de typer behandlingsaktiviteter, der sandsynligvis vil indebære en høj risiko for fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder i medfør af deres karakter, omfang, sammenhæng og formål."

Det må efter Datatilsynets opfattelse være forventeligt, at private arbejdsgivere med under 50 beskæftigede vil ønske at oprette interne whistleblowerordninger fremfor at benytte de eksterne ordninger, men som anført ovenfor vil en eventuel hjemmel til at behandle personoplysninger ligge udover det tiltænkte anvendelsesområde for databeskyttelseslovens § 7, stk. 4. Det er derfor efter Datatilsynets vurdering tvivlsomt, om der er hjemmel til at oprette sådanne ikke-pligtmæssige interne whistleblowerordninger efter de databeskyttelsesretlige regler, idet der vil indgå følsomme personoplysninger i sådanne ordninger. Datatilsynet skal derfor henstille, at Justitsministeriet nøje overvejer, om der med lovforslaget kan tilvejebringes den fornødne hjemmel til behandling af personoplysninger i ikke-pligtmæssige interne whistleblowerordninger.

Derudover bemærker Datatilsynet, at lovforslaget ikke nærmere forholder sig til hjemmelgrundlaget for behandling af eventuelle oplysninger om personnummer, som er særskilt reguleret i databeskyttelseslovens § 11, men der vil som følge af den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 23 være tilvejebragt hjemmel til, at private kan behandle oplysninger om personnummer efter databeskyttelseslovens § 11, stk. 2, nr. 1, og offentlige myndigheder efter § 11, stk. 1.

2. Registreredes rettigheder

2.1. Det fremgår af de almindelige bemærkninger pkt. 4.2, at Justitsministeriet ikke har fundet behov for inden for rammerne af databeskyttelsesforordningens artikel 23 at indføre en selvstændig begrænsning af forordningens artikel 14, 15 og 34 i lovforslaget. Justitsministeriet har i den forbindelse henvist til, at der vil kunne gøres undtagelser til disse rettigheder og forpligtelser i medfør af gældende ret, bl.a. databeskyttelsesforordningens artikel 14, stk. 5, litra d, og databeskyttelseslovens § 22, stk. 3, eller § 22, stk. 2, nr. 5 eller 9. Justitsministeriet har heller ikke for så vidt angår den registreredes øvrige rettigheder efter databeskyttelsesforordningen fundet behov for at begrænse disse.

2.1. Datatilsynet bemærker, at selv om en dataansvarlig kan afvise at imødekomme en indsigtsanmodning efter bestemmelserne i databeskyttelseslovens § 22, består der sådan som § 22 er formuleret fortsat en pligt til at oplyse om foranstaltninger efter databeskyttelsesforordningens artikel 12, stk. 3 (og også hvis den dataansvarlige ikke træffer foranstaltninger, jf. artikel 12, stk. 4), hvorved den indsigtsøgende (indirekte) vil kunne udlede, om der behandles oplysninger om pågældende. En indsigtsøgende vil således f.eks. kunne blive advaret om, at der er blevet whistleblowet om ham/hende, inden whistleblowerordningen har haft mulighed for at færdigbehandle indberetningen, hvilket selvsagt kan vanskeliggøre opfølgningen på en indberetning.

Datatilsynet skal derfor anbefale, at Justitsministeriet overvejer at gøre det muligt for en dataansvarlig ikke at skulle besvare en indsigtsanmodning efter artikel 12, stk. 3 eller artikel 12, stk. 4, f.eks. således at den dataansvarlige alene skal oplyse den indsigtsøgende om, at det hverken kan be- eller afkræftes, om der behandles oplysninger om den pågældende i whistleblowerordningen. Datatilsynet kan i den forbindelse pege på retshåndhævelseslovens § 16, stk. 3, hvorefter den dataansvarlige af hensyn til offentlige interesser kan besvare en indsigtsøgende med en meddelelse om, at det ikke kan oplyses, om der behandles oplysninger om den pågældende.

Datatilsynet kan i øvrigt henlede opmærksomheden på Artikel 29-gruppens udtalelse 1/2006 om anvendelsen af EU's databeskyttelsesregler på interne ordninger for rapportering af uregelmæssigheder på områderne regnskabsføring, intern regnskabskontrol, revision, bekæmpelse af korruption samt kriminalitet i bank- og finanssektoren, (WP117), hvor det bl.a. er anført, at "the exercise of data subjects' rights may be restricted to ensure the protection of the rights and freedoms of others involved in the scheme. This restriction should be applied on a case-by-case basis. Under no circumstances can the person accused in a whistleblower's report obtain information about the identity of the whistleblower from the scheme based on the accused person's right of access, except where the whistleblower maliciously makes a false statement. (...) "When considering access rights, EUs should consider the status of the requester and the stage of the investigation. The level and sensitivity of the information held (and any associated risks in disclosure) will vary depending on whether the request is made by: - the person against whom an allegation has been made - the whistleblower - a witness - third parties."

3. Dataansvar og behandlingssikkerhed

3.1. Datatilsynet har noteret sig, at det følger af lovforslagets § 11, stk. 2, at arbejdsgivere helt eller delvist kan outsource varetagelsen af en intern whistleblowerordning til en ekstern leverandør. Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at en arbejdsgiver ved en outsourcing ikke kan fraskrive sig sine forpligtelser efter lovgivningen, og at virksomheder og myndigheder, der benytter sig af outsourcing fortsat er ansvarlig for, at ordningerne lever op til alle relevante lovkrav. Det forudsættes på den baggrund, at en ekstern tredjepart afgiver en skriftlig garanti for, at denne vil leve op til lovens krav om uafhængighed, fortrolighed, databeskyttelse, og tavshedspligt mv.

Det står ikke umiddelbart Datatilsynet klart, om der med en sådan outsourcing vil være tale om en databehandlerkonstruktion, men i det omfang der benyttes en ekstern leverandør, forudsætter Datatilsynet, at databeskyttelsesreglerne overholdes.

3.2. Det følger af lovforslagets § 12, stk. 1, at en intern whistleblowerordning skal udformes, etableres og drives på en måde, der sikrer fortrolighed om identiteten på whistlebloweren og enhver tredjemand nævnt i indberetningen og forhindrer uautoriseret adgang dertil. Videre følger det af lovforslagets § 20, stk. 1, at en ekstern whistleblowerordning skal udformes, etableres og drives på en måde, der sikrer oplysningernes fuldstændighed, integritet og fortrolighed samt forhindrer uautoriserede medarbejdere i at få adgang dertil.

Datatilsynet skal henlede opmærksomheden på databeskyttelsesforordningens artikel 32 om behandlingssikkerhed og artikel 35, stk. 1, om konsekvensanalyse, idet den type behandling af personoplysninger, som whistleblowerordningerne vil afstedkomme, sandsynligvis vil indebære en høj risiko for fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder. Datatilsynet skal i den forbindelse også henlede opmærksomheden på databeskyttelsesforordningens artikel 25 om databeskyttelse gennem design.

4. Datatilsynet som ekstern whistleblowerordning

4.1. I lovforslagets § 17 foreslås det, at Datatilsynet skal etablere en ekstern whistleblowerordning, som bl.a. skal benyttes af arbejdsgivere med under 50 beskæftigede, men det fremgår af de almindelige bemærkninger pkt. 3.2.5., at ekstern indberetning i henhold til direktivet skal kunne ske direkte til den eksterne whistleblowerordning uden om eller i fraværet af interne ordninger. Der kan således ikke i medfør af direktivet stilles krav om, at der er foretaget indberetning til en intern whistleblowerordning, før der foretages indberetning til den eksterne whistleblowerordning. Det fremgår videre, at den eksterne whistleblowerordning i Datatilsynet således skal modtage og behandle indberetninger fra hele den beskyttede personkreds og ikke kun fra arbejdstagere.

Der stilles, jf. de specielle bemærkninger til lovforslagets § 17, krav om at den eksterne whistleblowerfunktion skal holdes adskilt fra Datatilsynets øvrige funktioner – enten ved at oprette en særskilt afdeling eller ved at placere opgaverne hos udvalgte medarbejdere. Videre fremgår følgende af de specielle bemærkninger til § 18 om kravene til den eksterne whistleblowerordning:

"Det foreslås med bestemmelsen, at eksterne whistleblowerordninger skal muliggøre skriftlig og mundtlig indberetning, og på whistleblowerens anmodning indberetning via et fysisk møde inden for en rimelig frist. Stk. 2 gennemfører direktivets artikel 12, stk. 2.

Eksterne whistleblowerordninger forudsættes indrettet således, at der er mulighed for at indgive indberetning, dels via en onlineplatform, dels via et talemiddelssystem. Endvidere skal den eksterne whistleblowerordning inden for en rimelig tidsfrist tilbyde indberetning via fysisk møde, hvis whistleblowerens anmoder herom. Tilbuddet om et fysisk møde skal gives inden for en rimelig tidsfrist ud fra en vurdering af indberetningens karakter, herunder om der er grund til at antage, at der er risiko for en uoprettelig skade. Uden for tilfælde, hvor det er klart, at der er en akut risiko for uoprettelig skade, vil et tilbud om et møde inden for 7 dage vil dog i almindelighed anses for en rimelig tidsfrist.

Eksterne whistleblowerordninger forudsættes indrettet således, at den muliggør anonyme indberetninger og understøtter muligheden for anonym tovejs kommunikation, således at der gives mulighed for at kommunikere anonymt med den eksterne ordnings whistleblowerenhed, og at sidstnævnte kan stille supplerende spørgsmål til whistlebloweren uden at kende vedkommendes identitet. Afhængigt af den konkrete udformning af whistleblowerordningen, kan der være behov for, at en whistleblower, der ønsker at kommunikere anonymt, aktivt følger op på indberetningen ved løbende f.eks. at logge på en web-baseret portal med en personlig nøgle, der tildeles i forbindelse med indberetninger til portalen.

Efter det foreslåede stk. 2., kan justitsministeren fastsætte nærmere regler om krav til udformning af en ekstern whistleblowerordning efter den foreslåede § 17.

Bestemmelsen skal navnlig ses i lyset af, at direktivet stiller visse krav til udformningen af eksterne whistleblowerordninger, navnlig af administrativ karakter, som det vurderes mest hensigtsmæssigt at regulere særskilt ved administrativ forskrift, herunder bekendtgørelse.

Det følger således af direktivets artikel 12, stk. 5, at autoriserede medarbejdere skal modtage specifik uddannelse i håndtering af indberetninger. Det indebærer, at de pågældende medarbejdere skal modtage uddannelse i bl.a. databeskyttelsesretlige regler, der gør dem i stand til på passende vis at håndtere og følge op på indberetninger samt kommunikere med whistlebloweren, herunder give feedback, jf. præambelbetragtning 74. Det følger endvidere af direktivets 14, at en ekstern whistleblowerordning skal gennemgå sine procedurer for modtagelse af indberetninger og opfølgningen herpå regelmæssigt og mindst én gang hvert tredje år. Bestemmelsen indebærer, at der som minimum hvert tredje år skal gennemføres en evaluering af den eksterne whistleblowerordning for at sikre, at ordningen fungerer efter hensigten, eller om der er behov for tilpasninger. Evalueringen skal gennemføres med udgangspunkt i de hidtidige erfaringer med den eksterne whistleblowerordning, og proceduren for modtagelse, håndtering og opfølgning af indberetningerne skal tilpasses i overensstemmelse hermed.

Den foreslåede bestemmelse bemyndiger således justitsministeren til at fastsætte nærmere regler, som bl.a. imødekommer disse krav, som direktivet fastsætter.

Den foreslåede bestemmelse skal endvidere imødekomme et eventuelt behov for efter lovens ikrafttræden at regulere udformningen af eksterne whistleblowerordninger, herunder særligt med hensyn til administrative forhold.”

4.2. Justitsministeriet har anført, at forslaget forventes at medføre merudgifter på Justitsministeriets område som følge af oprettelsen af den eksterne whistleblowerordning i Datatilsynet. Det fremgår af lovforslaget, at merudgifterne forbundet hermed er under nærmere konsolidering, jf. de almindelige bemærkninger pkt. 5.

Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at det vurderes som afgørende, at tilsynet tilføres de nødvendige ressourcer til at løfte den nye opgave som ekstern whistleblowerordning.

Ud over udgifter til løn til det antal medarbejdere, der må forventes at skulle indgå i den eksterne whistleblowerordning i Datatilsynet, vil der også være en række driftsudgifter forbundet hermed. Der er således i lovforslaget f.eks. fastsat krav om særlig uddannelse af medarbejderne, ligesom det er forudsat, at der sker udvikling og drift af en særlig it-understøttelse.

Endvidere finder Datatilsynet anledning til at bemærke, at hvis Justitsministeriet ender med at fastholde, at der ved siden af denne lov skal gælde en mulighed for at anmelde ikke-pligtmæssige interne whistleblowerordninger til Datatilsynet, jf. databeskyttelseslovens § 7, stk. 4, vurderes dette også at indebære et behov for tilførsel af yderligere ressourcer til Datatilsynet til håndteringen og behandlingen af disse anmeldelser.

Datatilsynet har herudover noteret sig, at der med lovforslaget lægges op til, at en whistleblower, som har mulighed for at benytte sig af en intern ordning, skal bruge den interne ordning, før vedkommende gør brug af den eksterne whistleblowerordning i Datatilsynet. Det fremgår imidlertid samtidig udtrykkeligt af lovforslaget og det bagvedliggende whistleblowerdirektiv, at det ikke er muligt at lægge begrænsninger på i forhold til at benytte den eksterne whistleblowerordning i Datatilsynet. Det betyder, at alle de arbejdstagere, som egentlig kan benytte sig af en intern ordning, kan vælge at gå direkte til den eksterne ordning, hvis de føler sig mere trygge ved den.

Der er generelt mange ubekendtheder forbundet med dette lovforslag. Det vurderes derfor nødvendigt at tage et generelt forbehold for, at selvom der tilføres Datatilsynet yderligere ressourcer i forbindelse med lovforslaget, kan det på et senere tidspunkt vise sig nødvendigt at tilføre tilsynet yderligere ressourcer til løsning af opgaven.

Med venlig hilsen

Cristina A. Gulisano
Direktør



00195/06/EN

WP 117

Opinion 1/2006 on the application of EU data protection rules to internal whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime

Adopted on 1 February 2006

This Working Party was set up under Article 29 of Directive 95/46/EC. It is an independent European advisory body on data protection and privacy. Its tasks are described in Article 30 of Directive 95/46/EC and Article 15 of Directive 2002/58/EC.

The secretariat is provided by Directorate C (Civil Justice, Rights and Citizenship) of the European Commission, Directorate General Justice, Freedom and Security, B-1049 Brussels, Belgium, Office No LX-46 01/43.

Website: http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/privacy/index_en.htm

TABLE OF CONTENTS

I.	INTRODUCTION.....	4
II.	JUSTIFICATION FOR THE LIMITED SCOPE OF THE OPINION	5
III.	PARTICULAR EMPHASIS PUT BY DATA PROTECTION RULES ON THE PROTECTION OF THE PERSON INCRIMINATED THROUGH A WHISTLEBLOWING SCHEME	6
IV.	ASSESSMENT OF THE COMPATIBILITY OF WHISTLEBLOWING SCHEMES WITH DATA PROTECTION RULES.....	7
1.	<i>Legitimacy of whistleblowing systems (Article 7 of Directive 95/46/EC)</i>	7
i)	Establishment of a whistleblowing system necessary for compliance with a legal obligation to which the controller is subject (Article 7(c))	7
ii)	Establishment of a whistleblowing system necessary for the purposes of a legitimate interest pursued by the controller (Article 7(f))	8
2.	<i>Application of the principles of data quality and proportionality (Article 6 of the Data Protection Directive)</i>	9
i)	Possible limit on the number of persons entitled to report alleged improprieties or misconduct through whistleblowing schemes.....	10
ii)	Possible limit on the number of persons who may be incriminated through a whistleblowing scheme	10
iii)	Promotion of identified and confidential reports as against anonymous reports.....	10
iv)	Proportionality and accuracy of data collected and processed.....	12
v)	Compliance with strict data retention periods.....	12
3.	<i>Provision of clear and complete information about the scheme (Article 10 of the Data Protection Directive)</i>	13
4.	<i>Rights of the incriminated person</i>	13
i)	Information rights	13
ii)	Rights of access, rectification and erasure	14
5.	<i>Security of processing operations (Article 17 of Directive 95/46/EC)</i>	14
i)	Material security measures	14
ii)	Confidentiality of reports made through whistleblowing schemes.....	14
6.	<i>Management of whistleblowing schemes</i>	15
i)	Specific internal organisation for the management of whistleblowing schemes.....	15

ii)	Possibility of using external service providers	16
iii)	Principle of investigation in the EU for EU companies and exceptions	16
7.	<i>Transfers to third countries</i>	17
8.	<i>Compliance with notification requirements</i>	17
V – CONCLUSIONS	18

THE WORKING PARTY ON THE PROTECTION OF INDIVIDUALS WITH REGARD TO THE PROCESSING OF PERSONAL DATA

set up by Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995,¹

Having regard to Articles 29 and 30(1)(c) and (3) of that Directive,

Having regard to its Rules of Procedure, and in particular to Articles 12 and 14 thereof,

HAS ADOPTED THE FOLLOWING OPINION:

I. INTRODUCTION

This opinion provides guidance on how internal whistleblowing schemes can be implemented in compliance with the EU data protection rules enshrined in Directive 95/46/EC.²

The number of issues raised by the implementation of whistleblowing schemes in Europe in 2005, including data protection issues, has shown that the development of this practice in all EU countries can face substantial difficulties. These difficulties are largely owed to cultural differences, which themselves stem from social and/or historical reasons that can neither be denied nor ignored

The Working Party is aware that these difficulties are partly related to the breadth of the scope of issues which may be reported through internal whistleblowing schemes. It is also aware that whistleblowing schemes raise specific difficulties in some EU countries with regard to labour law aspects, and that work is ongoing on these issues which will require further attention. The Working Party also needs to take into account the fact that in some EU countries the functioning of whistleblowing schemes is provided for by law, while in the majority of EU countries no specific legislation or regulation exists on this issue.

As a result, the Working Party deems it premature to adopt a final opinion on whistleblowing in general at this stage. By adopting this opinion, it has decided to address those issues on which EU guidance is most urgently needed. Considering this, and for reasons mentioned in the document, this opinion is formally limited to the application of EU data protection rules to internal whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, fight against bribery, banking and financial crime.

¹ OJ L 281, 23.11.1995, p. 31, available at:
http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/law_en.htm

² In accordance with the specific mandate of the Working Party, this working document does not address other legal difficulties raised by whistleblowing schemes, in particular in relation to labour law and criminal law.

The Working Party adopted this opinion on the clear understanding that it needs to further reflect on the possible compatibility of EU data protection rules with internal whistleblowing schemes in other fields than the ones just mentioned, such as human resources, workers' health and safety, environmental damage or threats, and commission of offences. It will pursue its analysis over the coming months to determine whether EU guidance is also needed on these issues, in which case the principles developed in this document might be supplemented or adapted in a subsequent document.

II. JUSTIFICATION FOR THE LIMITED SCOPE OF THE OPINION

The Sarbanes-Oxley Act (SOX) was adopted by the US Congress in 2002 following various corporate financial scandals.

SOX requires publicly held US companies and their EU-based affiliates, as well as non-US companies, listed in one of the US stock markets to establish, within their audit committee, "*procedures for the receipt, retention and treatment of complaints received by the issuer regarding accounting, internal accounting controls or auditing matters; and the confidential, anonymous submission by employees of the issuer of concerns regarding questionable accounting or auditing matters*".³ In addition, Section 806 of SOX lays down provision aimed at ensuring the protection for employees of publicly traded companies who provide evidence of fraud from retaliatory measures taken against them for making use of the reporting scheme.⁴ The Securities and Exchange Commission (SEC) is the US authority in charge of monitoring the application of SOX.

These provisions are mirrored in the Nasdaq⁵ and New York Stock Exchange (NYSE)⁶ rules. If listed on either Nasdaq or NYSE, companies must certify their accounts to those markets yearly. This certification process implies that companies are in a position to assert that they comply with a number of rules, including whistleblowing rules.

Companies which fail to comply with these whistleblowing requirements are subject to heavy sanctions and penalties by Nasdaq, NYSE or the SEC. As a result of the uncertainty as to the compatibility of whistleblowing schemes with EU data protection rules, the companies concerned are facing risks of sanctions from EU data protection authorities if they fail to comply with EU data protection rules, on the one hand, and from US authorities if they fail to comply with US rules, on the other.

The applicability of some SOX provisions to European subsidiaries of US companies and to European companies listed in US stock markets is at present under judicial review in

³ Sarbanes-Oxley Act, Section 301(4).

⁴ Sarbanes-Oxley Act, Section 406, and, more particularly, regulations enacted by major US stock exchange institutions (NASDAQ, NYSE) also lay down that companies listed in those markets adopt "codes of ethics" applicable to senior financial officers and directors, concerning accounting, reporting and auditing matters, that should provide for enforcement mechanisms.

⁵ Rule 4350 (D) (3): "Audit Committee Responsibilities and Authority"

⁶ New York Stock Exchange (NYSE), Section 303A.06: "Audit Committee"

the United States.⁷ Despite this relative uncertainty as to the applicability of all of the SOX provisions to companies established in Europe, companies which are subject to SOX on the basis of clear extraterritorial provisions in this Act also want to be in a position to comply with the specific whistleblowing provisions of SOX.

Due to the risk of sanctions facing EU companies, the WP29 has deemed it urgent to concentrate its analysis primarily on whistleblowing systems established for the reporting of potential breaches in accounting, internal accounting control and auditing matters, such as referred to in the Sarbanes-Oxley Act, and on related matters mentioned below. In so doing, the Working Party intends to contribute to the provision of legal certainty to companies which are subject both to EU data protection rules and to SOX.

III. PARTICULAR EMPHASIS PUT BY DATA PROTECTION RULES ON THE PROTECTION OF THE PERSON INCRIMINATED THROUGH A WHISTLEBLOWING SCHEME

Internal whistleblowing schemes are generally established in pursuance of a concern to implement proper corporate governance principles in the daily functioning of companies. Whistleblowing is designed as an additional mechanism for employees to report misconduct internally through a specific channel. It supplements the organisation's regular information and reporting channels, such as employee representatives, line management, quality control personnel or internal auditors who are employed precisely to report such misconducts. Whistleblowing should be viewed as subsidiary to, and not a replacement for, internal management.

The Working Party stresses that whistleblowing schemes must be implemented in compliance with EU data protection rules. As a matter of fact, the implementation of whistleblowing schemes will in the vast majority of cases rely on the processing of personal data (i.e. on the collection, registration, storage, disclosure and destruction of data related to an identified or identifiable person), meaning that data protection rules are applicable.

Application of these rules will have different consequences on the set-up and management of whistleblowing schemes. The whole range of these consequences is detailed below in this document (see Section IV).

The Working Party notes that while existing regulations and guidelines on whistleblowing are designed to provide specific protection to the person making use of the whistleblowing scheme ("the whistleblower"), they never make any particular mention of the protection of the accused person, particularly with regard to the processing of his/her personal data. Yet, even if accused, an individual is entitled to the rights he/she is granted under Directive 95/46/EC and the corresponding provisions of national law.

⁷ The U.S. Court of Appeals (1st Circuit) held on 5 January 2006 that SOX provisions on the protection of whistleblowers do not apply to foreign citizens working outside the US for foreign subsidiaries of companies required to comply with the remaining provisions of SOX.

Applying EU data protection rules to whistleblowing schemes means giving specific consideration to the issue of the protection of the person who may have been incriminated in an alert. In this respect, the Working Party stresses that whistleblowing schemes entail a very serious risk of stigmatisation and victimisation of that person within the organisation to which he/she belongs. The person will be exposed to such risks even before the person is aware that he/she has been incriminated and the alleged facts have been investigated to determine whether or not they are substantiated.

The Working Party is of the view that proper application of data protection rules to whistleblowing schemes will contribute to alleviate the above-mentioned risks. It also takes the view that, far from preventing these schemes from functioning in accordance with their intended purpose, application of these rules will generally contribute to the proper functioning of whistleblowing schemes.

IV. ASSESSMENT OF THE COMPATIBILITY OF WHISTLEBLOWING SCHEMES WITH DATA PROTECTION RULES

The application of data protection rules to whistleblowing schemes implies deal with the question of the legitimacy of whistleblowing systems (1); application of the principles of data quality and proportionality (2); the provision of clear and complete information about the scheme (3); the rights of the person incriminated (4); the security of processing operations (5); the management of internal whistleblowing schemes (6); issues related to international data transfers (7); notification and prior checking requirements (8).

1. Legitimacy of whistleblowing systems (Article 7 of Directive 95/46/EC)

For a whistleblowing scheme to be lawful, the processing of personal data needs to be legitimate and satisfy one of the grounds set out in Article 7 of the data protection Directive.

As things stand, two grounds appear to be relevant in this context: either the establishment of a whistleblowing system is necessary for compliance with a legal obligation (Article 7(c)) or for the purposes of a legitimate interest pursued by the controller or by the third party to whom the data are disclosed (Article 7(f)).⁸

i) Establishment of a whistleblowing system necessary for compliance with a legal obligation to which the controller is subject (Article 7(c))

The establishment of a reporting system should have the purpose of meeting a legal obligation imposed by Community or Member State law, and more specifically a legal obligation designed to establish internal control procedures in well-defined areas.

At the present time, such an obligation exists in most EU Member States in the banking sector, for instance, where governments have decided to strengthen internal control, in particular with regard to the activities of credit and investment companies.

⁸ Companies should be aware that in some Member States the processing of data on suspected criminal offences is subject to further specific conditions relating to the legitimacy of their processing (see *infra*, section IV, 8).

Such a legal obligation to put in place reinforced control mechanisms also exists in the context of combating bribery, in particular as a result of the implementation in national law of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (OECD Convention of 17 December 1997).

By contrast, an obligation imposed by a foreign legal statute or regulation which would require the establishment of reporting systems may not qualify as a legal obligation by virtue of which data processing in the EU would be made legitimate. Any other interpretation would make it easy for foreign rules to circumvent the EU rules laid down in Directive 95/46/EC. As a result, SOX whistleblowing provisions may not be considered as a legitimate basis for processing on the basis of Article 7(c).

However, in certain EU countries whistleblowing schemes may have to be put in place by way of legally binding obligations of national law in the same fields as those covered by SOX.⁹ In other EU countries where such legally binding obligations do not exist, the same result may, however, be achieved on the basis of Article 7(f).

ii) Establishment of a whistleblowing system necessary for the purposes of a legitimate interest pursued by the controller (Article 7(f))

The establishment of reporting systems may be found necessary for the purposes of a legitimate interest pursued by the controller or by the third party to whom the data are disclosed (Article 7(f)). Such a reason would only be acceptable on condition that such legitimate interests are not “overridden by the interests for fundamental rights and freedoms of the data subject”.

Major international organisations, including the EU¹⁰ and the OECD,¹¹ have recognised the importance of relying on good corporate governance principles to ensure the adequate functioning of organisations. The principles or guidelines developed in these forums consist in enhancing transparency, developing sound financial and accounting practices, and thus improving the protection of stakeholders and the financial stability of markets. They specifically recognise an organisation’s interest in putting in place appropriate procedures enabling employees to report irregularities and questionable accounting or auditing practices to the board or the audit committee. These reporting procedures must ensure that arrangements are in place for the proportionate and independent investigation of facts reported, which includes an adequate procedure of selection of the persons involved in the management of the scheme, and for appropriate follow-up action.

⁹ Dutch Corporate Governance Code, 9.12.2003, Section II, 1.6
Spanish Draft of Unified Code on corporate governance of listed companies, Chapter IV, 67(1)d). This Code has still to be examined by the Spanish Data Protection Authority in order to consider data protection implications.

¹⁰ European Community: Commission Recommendation of 15 February 2005 on the role of non-executive or supervisory directors of listed companies and on the committees of the (supervisory) board (OJ L 52, 25.2.2005, p. 51).

¹¹ OECD: OECD Principles of Corporate Governance. 2004. Part One, Section IV.

Moreover, these guidelines and regulations stress that the protection of whistleblowers should be ensured and there should be appropriate guarantees protecting whistleblowers against retaliatory measures (discriminatory or disciplinary actions).¹²

Indeed, the goal of ensuring financial security in international financial markets and in particular the prevention of fraud and misconduct in respect of accounting, internal accounting controls, auditing matters and reporting as well as the fight against bribery, banking and financial crime or, insider trading appears to be a legitimate interest of the employer that justifies the processing of personal data by means of whistleblowing systems in these areas. Ensuring that reports on suspected accounting manipulations or defective account auditing, which may have an impact on the financial statements of the company and concern the legitimate interests of stakeholders in the financial stability of the company, actually reach the Board of directors with a view to appropriate follow-up is a critical concern for a public company, especially those listed in financial markets.

In this context, the US Sarbanes-Oxley Act may be considered as one of these initiatives adopted to ensure the stability of financial markets and the protection of legitimate interests of stakeholders by laying down rules that guarantee appropriate corporate governance of companies.

For all these reasons, the Working Party considers that in those EU countries where there is no specific legal requirement imposing the implementation of whistleblowing schemes in the fields of accounting, internal accounting controls, auditing matters, and combating against bribery, banking and financial crime, data controllers still hold a legitimate interest in implementing such internal schemes in those fields.

However, Article 7(f) requires a balance to be struck between the legitimate interest pursued by the processing of personal data and the fundamental rights of data subjects. This balance of interest test should take into account issues of proportionality, subsidiarity, the seriousness of the alleged offences that can be notified and the consequences for the data subjects. In the context of the balance of interest test, adequate safeguards will also have to be put in place. In particular, Article 14 of Directive 95/46/EC provides that, when data processing is based on Article 7(f), individuals have the right to object at any time on compelling legitimate grounds to the processing of the data relating to them. These points are developed below.

2. Application of the principles of data quality and proportionality (Article 6 of the Data Protection Directive)

In accordance with Directive 95/46/EC, personal data must be processed fairly and lawfully;¹³ they must be collected for specified, explicit and legitimate purposes¹⁴ and not be used for incompatible purposes. Moreover, the processed data must be adequate, relevant and not excessive in relation to the purposes for which they are collected and/or further processed.¹⁵ Combined, these latter rules are sometimes referred to as the

¹² See, for instance, UK Public Interest Disclosure Act 1998.

¹³ Article 6(1)(a) Directive 95/46/CE

¹⁴ Article 6(1)(b) Directive 95/46/CE

¹⁵ Article 6(1)(c) Directive 95/46/CE

“proportionality principle”. Finally, appropriate measures have to be taken to ensure that data which are inaccurate or incomplete are erased or rectified.¹⁶ The application of these essential data protection rules has a number of consequences as to the way in which reports may be made by an organisation’s employees and processed by that organisation. These consequences are studied below.

i) Possible limit on the number of persons entitled to report alleged improprieties or misconduct through whistleblowing schemes

In application of the proportionality principle, the Working Party recommends that the company responsible for the whistleblowing scheme should carefully assess whether it might be appropriate to limit the number of persons eligible for reporting alleged misconduct through the whistleblowing scheme, in particular in the light of the seriousness of the alleged offences to be reported. The Working Party acknowledges, however, that the categories of personnel listed may sometimes include all employees in some of the fields covered by this opinion.

The Working Party is aware that the circumstances of each case will be decisive. Thus, it does not want to be prescriptive on this point and leaves it to data controllers, with possible verification by the competent authorities, to determine whether such restrictions are appropriate in the specific circumstances in which they operate.

ii) Possible limit on the number of persons who may be incriminated through a whistleblowing scheme

In application of the proportionality principle, the Working Party recommends that the company putting in place a whistleblowing scheme should carefully assess whether it might be appropriate to limit the number of persons who may be reported through the scheme, in particular in the light of the seriousness of the alleged offences reported. The Working Party acknowledges, however, that the categories of personnel listed may sometimes include all employees in some of the fields covered by this opinion.

The Working Party is aware that the circumstances of each case will be decisive. Thus, it does not want to be prescriptive on this point and leaves it to data controllers, with possible verification by the competent authorities, to determine whether such restrictions are appropriate in the specific circumstances in which they operate.

iii) Promotion of identified and confidential reports as against anonymous reports

The question of whether whistleblowing schemes should make it possible to make a report anonymously rather than openly (i.e. in an identified manner, and in any case under conditions of confidentiality) deserves specific attention.

Anonymity might not be a good solution, for the whistleblower or for the organisation, for a number of reasons:

- being anonymous does not stop others from successfully guessing who raised the concern;
- it is harder to investigate the concern if people cannot ask follow-up questions;

¹⁶ Article 6(1)(d) Directive 95/46/CE

- it is easier to organise the protection of the whistleblower against retaliation, especially if such protection is granted by law,¹⁷ if the concerns are raised openly;
- anonymous reports can lead people to focus on the whistleblower, maybe suspecting that he or she is raising the concern maliciously;
- an organisation runs the risk of developing a culture of receiving anonymous malevolent reports;
- the social climate within the organisation could deteriorate if employees are aware that anonymous reports concerning them may be filed through the scheme at any time.

As far as data protection rules are concerned, anonymous reports raise a specific problem with regard to the essential requirement that personal data should only be collected fairly. As a rule, the Working Party considers that only identified reports should be communicated through whistleblowing schemes in order to satisfy this requirement.

However, the Working Party is aware that some whistleblowers may not always be in a position or have the psychological disposition to file identified reports. It is also aware of the fact that anonymous complaints are a reality within companies, even and especially in the absence of organised confidential whistleblowing systems, and that this reality cannot be ignored. The Working Party therefore considers that whistleblowing schemes may lead to anonymous reports being filed through the scheme and acted upon, but as an exception to the rule and under the following conditions.

The Working Party considers that whistleblowing schemes should be built in such a way that they do not encourage anonymous reporting as the usual way to make a complaint. In particular, companies should not advertise the fact that anonymous reports may be made through the scheme. On the contrary, since whistleblowing schemes should ensure that the identity of the whistleblower is processed under conditions of confidentiality, an individual who intends to report to a whistleblowing system should be aware that he/she will not suffer due to his/her action. For that reason a scheme should inform the whistleblower, at the time of establishing the first contact with the scheme, that his/her identity will be kept confidential at all the stages of the process and in particular will not be disclosed to third parties, either to the incriminated person or to the employee's line management. If, despite this information, the person reporting to the scheme still wants to remain anonymous, the report will be accepted into the scheme. It is also necessary to make whistleblowers aware that their identity may need to be disclosed to the relevant people involved in any further investigation or subsequent judicial proceedings instigated as a result of the enquiry conducted by the whistleblowing scheme.

The processing of anonymous reports must be subject to special caution. Such caution would, for instance, require examination by the first recipient of the report with regard to its admission and the appropriateness of its circulation within the framework of the scheme. It might also be worth considering whether anonymous reports should be investigated and processed with greater speed than confidential complaints because of the risk of misuse. Such special caution does not mean, however, that anonymous reports should not be investigated without due consideration for all the facts of the case, as if the report were made openly.

¹⁷ E.g. under the UK Public Interest Disclosure Act

iv) Proportionality and accuracy of data collected and processed

In accordance with Article 6(1)(b) & (c) of the Data Protection Directive, personal data has to be collected for specified, explicit and legitimate purposes and must be adequate, relevant and not excessive in relation to the purposes for which they are collected or further processed.

Given that the purpose of the reporting system is to ensure proper corporate governance, the data collected and processed through a reporting scheme should be limited to facts related to this purpose. Companies setting up these systems should clearly define the type of information to be disclosed through the system, by limiting the type of information to accounting, internal accounting controls or auditing or banking and financial crime and anti-bribery. It is recognised that in some countries the law may expressly provide for whistleblowing schemes also to be applied to other categories of serious wrongdoing that may need to be disclosed in the public interest¹⁸ but these are outside the scope of this opinion; they may not apply in other countries. The personal data processed within the scheme should be limited to the data strictly and objectively necessary to verify the allegations made. In addition, complaint reports should be kept separate from other personal data.

When facts reported to a whistleblowing scheme do not relate to the areas of the scheme in question, they could be forwarded to proper officials of the company/organisation when the vital interests of the data subject or moral integrity of employees are at stake, or when, under national law there is a legal obligation to communicate the information to public bodies or authorities competent for the prosecution of crimes.

v) Compliance with strict data retention periods

Directive 95/46/EC lays down that personal data processed shall be kept for the period of time necessary for the purpose for which the data have been collected or for which they are further processed. This is essential to ensure compliance with the principle of proportionality of the processing of personal data.

Personal data processed by a whistleblowing scheme should be deleted, promptly, and usually within two months of completion of the investigation of the facts alleged in the report.

Such periods would be different when legal proceedings or disciplinary measures are initiated against the incriminated person or the whistleblower in cases of false or slanderous declaration. In such cases, personal data should be kept until the conclusion of these proceedings and the period allowed for any appeal. Such retention periods will be determined by the law of each Member State.

Personal data relating to alerts found to be unsubstantiated by the entity in charge of processing the alert should be deleted without delay.

¹⁸ For instance, UK Public Interest Disclosure Act 1998.

Furthermore, any national rules relating to archiving of data in the company remain applicable. These rules may in particular access to the data kept in such archives, and specify the purposes for which such access is possible, the categories of persons who may have access to those files, and all other relevant security regulations.

3. Provision of clear and complete information about the scheme (Article 10 of the Data Protection Directive)

The requirement of clear and complete information on the system obliges the controller to inform data subjects about the existence, purpose and functioning of the scheme, the recipients of the reports and the right of access, rectification and erasure for reported persons.

Data controllers should also provide information on the fact that the identity of the whistleblower shall be kept confidential throughout the whole process and that abuse of the system may result in action against the perpetrator of the abuse. On the other hand, users of the system may also be informed that they will not face any sanctions if they use the system in good faith.

4. Rights of the incriminated person

The legal framework set by Directive 95/46/EC specifically emphasises the protection of the data subject's personal data. Accordingly, from a data protection point of view, whistleblowing schemes should focus on the data subject's rights, without damage to the whistleblower's ones. A balance of interests should be established between the rights of the parties concerned, including the company's legitimate investigation needs.

i) Information rights

Article 11 of Directive 95/46/EC requires individuals to be informed when personal data are collected from a third party and not from them directly.

The person accused in a whistleblower's report shall be informed by the person in charge of the scheme as soon as practicably possible after the data concerning them are recorded. Under Article 14, they also have the right to object to the processing of their data if the legitimacy of the processing is based on Article 7(f). This right of objection, however, may be exercised only on compelling legitimate grounds relating to the person's particular situation.

In particular, the reported employee must be informed about: [1] the entity responsible for the whistleblowing scheme, [2] the facts he is accused of, [3] the departments or services which might receive the report within his own company or in other entities or companies of the group of which the company is part, and [4] how to exercise his rights of access and rectification.

However, where there is substantial risk that such notification would jeopardise the ability of the company to effectively investigate the allegation or gather the necessary evidence, notification to the incriminated individual may be delayed as long as such risk exists. This exception to the rule provided by Article 11 is intended to preserve evidence by preventing its destruction or alteration by the incriminated person. It must be applied restrictively, on a case-by-case basis, and it should take account of the wider interests at stake.

The whistleblowing scheme should take the necessary steps to ensure that the information disclosed will not be destroyed.

ii) Rights of access, rectification and erasure

Article 12 of Directive 95/46/EC gives the data subject the possibility to have access to data registered on him/her in order to check its accuracy and rectify it if it is inaccurate, incomplete or outdated (right of access and rectification). As a consequence, the setting-up of a reporting system needs to ensure compliance with individuals' right to access and rectify incorrect, incomplete or outdated data.

However, the exercise of these rights may be restricted in order to ensure the protection of the rights and freedoms of others involved in the scheme. This restriction should be applied on a case-by-case basis.

Under no circumstances can the person accused in a whistleblower's report obtain information about the identity of the whistleblower from the scheme on the basis of the accused person's right of access, except where the whistleblower maliciously makes a false statement. Otherwise, the whistleblower's confidentiality should always be guaranteed.

In addition, data subjects have the right to rectify or erase their data where the processing of such data does not comply with the provisions of this Directive, in particular because of the incomplete or inaccurate nature of the data (Article 12(b)).

5. Security of processing operations (Article 17 of Directive 95/46/EC)

i) Material security measures

In accordance with Article 17 of Directive 95/46/EC, the company or organisation responsible for a whistleblowing scheme shall take all reasonable technical and organisational precautions to preserve the security of the data when it is gathered, circulated or conserved. Its aim is to protect data from accidental or unlawful destruction or accidental loss and unauthorised disclosure or access.

The reports may be collected by any data processing means, whether electronic or not. Such means should be dedicated to the whistleblowing system in order to prevent any diversion from its original purpose and for added data confidentiality.

These security measures must be proportionate to the purposes of investigating the issues raised, in accordance with the security regulations established in the different Member States.

Where the whistleblowing scheme is run by an external service provider, the data controller needs to have in place a contract for adequacy and, in particular, take all the appropriate measures to guarantee the security of the information processed throughout the whole process.

ii) Confidentiality of reports made through whistleblowing schemes

Confidentiality of reports is an essential requirement to meet the obligation provided for by Directive 95/46/EC to comply with the security of processing operations.

In order to meet the objective for which a whistleblowing scheme has been established and encourage persons to make use of the scheme and report facts which may show misconduct or illegal activities by the company, it is essential that the person who reports be adequately protected, by guaranteeing the confidentiality of the report and preventing third parties from knowing his/her identity.

Companies establishing whistleblowing schemes should adopt the appropriate measures to guarantee that the whistleblowers' identity remains confidential and is not disclosed to the incriminated person during any investigation. However, if a report is found to be unsubstantiated and the whistleblower to have maliciously made a false declaration, the accused person may want to pursue a case for libel or defamation, in which case the whistleblower's identity may have to be disclosed to the incriminated person if national law allows. National laws and principles on whistleblowing in the field of corporate governance also provide for the whistleblower to be protected from retaliatory measures for making use of the scheme, such as disciplinary or discriminatory action being taken by the company or the organisation.

The confidentiality of personal data must be guaranteed when it is collected, disclosed or stored.

6. *Management of whistleblowing schemes*

Whistleblowing schemes require careful consideration of how the reports are to be collected and handled. While favouring internal handling of the system, the Working Party acknowledges that companies may decide to use external service providers to which they outsource part of the scheme, mainly for the collection of the reports. These external providers must be bound by a strict obligation of confidentiality and commit themselves to complying with data protection principles. Whatever the system established by a company, the company must comply in particular with Articles 16 and 17 of the Directive.

i) Specific internal organisation for the management of whistleblowing schemes

A specific organisational must be set up within the company or the group dedicated to handling whistleblowers' reports and leading the investigation.

This organisation must be composed of specially trained and dedicated people, limited in number and contractually bound by specific confidentiality obligations.

This whistleblowing system should be strictly separated from other departments of the company, such as the human resources department.

It shall ensure that, insofar as is necessary, the information collected and processed shall be exclusively transmitted to those persons who are specifically responsible, within the company or the group to which the company belongs, for the investigation or for taking the required measures to follow up the facts reported. Persons receiving this information shall ensure that the information received is handled confidentially and subject to security measures.

ii) Possibility of using external service providers

Where companies or groups of companies turn to external service providers to outsource part of the management of the whistleblowing scheme, they still remain responsible for the resulting processing operations, as those providers merely act as processors within the meaning of Directive 95/46/EC.

External providers may be companies running call centres or specialised companies or law firms specialising in collecting reports and sometimes even conducting part of the necessary investigations.

These external providers will also have to comply with the principles of Directive 95/46/EC. They shall ensure, by means of a contract with the company on behalf of which the scheme is run, that they collect and process the information in accordance with the principles of Directive 95/46/EC; and that they process the information only for the specific purposes for which it was collected. In particular, they shall abide by strict confidentiality obligations and communicate the information processed only to specified persons in the company or the organisation responsible for the investigation or for taking the required measures to follow up the facts reported. They will also comply with the retention periods by which the data controller is bound. The company which uses these mechanisms, in its capacity as data controller, shall be required to periodically verify compliance by external providers with the principles of the Directive

iii) Principle of investigation in the EU for EU companies and exceptions

The nature and structure of multinational groups means the facts and outcome of any reports may need to be shared throughout the wider group, including outside the EU.

Taking the proportionality principle into account, the nature and seriousness of the alleged offence should in principle determine at what level, and thus in what country, assessment of the report should take place. As a rule, the Working Party believes that groups should deal with reports locally, i.e. in one EU country, rather than automatically share all the information with other companies in the group.

The Working Party acknowledges some exceptions to this rule, however.

The data received through the whistleblowing system may be communicated within the group if such communication is necessary for the investigation, depending on the nature or the seriousness of the reported misconduct, or results from how the group is set up. Such communication will be considered as necessary to the requirements of the investigation, for example if the report incriminates a partner of another legal entity within the group, a high level member or a management official of the company concerned. In this case, data must only be communicated under confidential and secure conditions to the competent organisation of the recipient legal entity, which provides equivalent guarantees as regards the management of whistleblowing reports as the organisation in charge of handling such reports in the EU company.

7. *Transfers to third countries*

Articles 25 and 26 of Directive 95/46/EC apply where personal data are transferred to a third country. Application of the provisions of Articles 25 and 26 will be relevant, namely, when the company has outsourced part of the management of the whistleblowing scheme to a third party provider established outside of the EU or when the data collected in reports are circulated inside the group, thus reaching some companies outside of the EU.

These transfers are particularly likely to occur for EU affiliates of third country companies.

Where the third country to which the data will be sent does not ensure an adequate level of protection, as required pursuant to Article 25 of Directive 95/46/EC, data may be transferred on the following grounds:

[1] where the recipient of personal data is an entity established in the US that has subscribed to the Safe Harbor Scheme;

[2] where the recipient has entered into a transfer contract with the EU company transferring the data by which the latter adduces adequate safeguards, for example based on the standard contract clauses issued by the European Commission in its Decisions of 15 June 2001 or 27 December 2004;

[3] where the recipient has a set of binding corporate rules in place which have been duly approved by the competent data protection authorities.

8. *Compliance with notification requirements*

In application of Articles 18 to 20 of the Data Protection Directive, companies which set up whistleblowing schemes have to comply with the requirements of notification to, or prior checking by, the national data protection authorities.

In Member States providing for such a procedure, the processing operations might be subject to prior checking by the national data protection authority in as much as those operations are likely to present a specific risk to the rights and freedoms of the data subjects. This could be the case where national law allows the processing of data relating to suspected criminal offences by private legal entities under specific conditions, including prior checking by the competent national supervisory authority. This could also be the case where the national authority considers that the processing operations may exclude reported individuals from a right, benefit or contract. The evaluation of whether such processing operations fall under prior checking requirements depends on the national legislation and the practice of the national data protection authority.

V – CONCLUSIONS

The Working Party acknowledges that whistleblowing schemes may be a useful mechanism to help a company or an organisation to monitor its compliance with rules and provisions relating to its corporate governance, in particular accounting, internal accounting controls, auditing matters, and provisions relating to the fight against bribery, banking and financial crime and criminal law. They may help a company to duly implement corporate governance principles and to detect facts that would impact on the position of the company.

The Working Party emphasises that the establishment of whistleblowing schemes in the areas of accounting, internal accounting controls, auditing matters, and fight against bribery, banking and financial crime, to which the present opinion relates, must be made in compliance with the principles of protection of personal data, as enshrined in Directive 95/46/EC. It considers that compliance with these principles helps companies and whistleblowing schemes to ensure the proper functioning of such schemes. Indeed, it is essential that in the implementation of a whistleblowing scheme the fundamental right to the protection of personal data, in respect of both the whistleblower and the accused person, be ensured throughout the whole process of whistleblowing.

The WP stresses the principles of data protection, as laid down in Directive 95/46/EC, must be applied in full to whistleblowing schemes, in particular with regard to the rights of the accused person to information, access, rectification and erasure of data. However, given the different interests at stake, the WP recognises that application of these rights may be the object of restriction in very specific cases, in order to strike a balance between the right to privacy and the interests pursued by the scheme. However, any such restrictions should be applied in a restrictive manner to the extent that they are necessary to meet the objectives of the scheme.

Done at Brussels, 1 February 2006

For the Working Party

The Chairman
Peter Schaar

Anne Louise Ellingsøe

Fra: £Stats- og Menneskeretskontoret (951s17)
Sendt: 25. marts 2021 15:43
Til: Anne Louise Ellingsøe
Emne: VS: lov om beskyttelse af whistleblowere (2019-60-0035)

Fra: Mikael Sjöberg <MikaelSjoeberg@OestreLandsret.dk>
Sendt: 25. marts 2021 13:48
Til: £Stats- og Menneskeretskontoret (951s17) <statsogmenneskeretskontoret@jm.dk>
Cc: Dommerforeningens bestyrelse <df_best@OestreLandsret.dk>; Helle Bertung <HelleBertung@VestreLandsret.dk>; Carsten Kristian Vollmer <CarstenKristianVollmer@OestreLandsret.dk>; Rikke Søndergaard Larsen <rsl@tibetkommissionen.dk>; Søren Axelsen <SAX@domstol.dk>
Emne: lov om beskyttelse af whistleblowere (2019-60-0035)

Justitsministeriet
Stats- og menneskeretskontoret

Justitsministeriet har ved mail af 24. februar 2021 hørt Dommerforeningen over ministeriets udkast til forslag til Lov om beskyttelse af whistleblowere.

Dommerforeningen har gennemgået forslaget, som har været behandlet skriftligt i foreningens bestyrelse.

Foreningen skal på den baggrund fremkomme med følgende bemærkninger.

Det følger af udkastets § 1, stk. 3, nr. 4, at loven ikke vil komme til at gælde for sager inden for strafferetsplejen. Dommerforeningen forstår udkastet således, at loven, hvis den vedtages, som udgangspunkt i øvrigt vil finde anvendelse på domstolenes område, og herunder bl.a. på almindelige civile sager og fogedsager. Af bestemmelsen i forslagets § 1, stk. 3, nr. 4, foreslås det videre, at loven ikke skal gælde for oplysninger om rettens rådslagning og afstemning, som i henhold til retsplejelovens § 885 er omfattet af tavshedspligt.

Dommerforeningen kan tilslutte sig, at sådanne sager og oplysninger undtages fra lovens område. Det er imidlertid efter Dommerforeningens opfattelse generelt af central betydning for retternes rådslagning og afstemninger, at retternes voteringer i enhver henseende kan foregå i et fortroligt rum. Dommerforeningen skal i den forbindelse pege på, at den nævnte bestemmelse i retsplejelovens § 885 alene angår rådslagning og afstemninger, der foregår på strafferetsplejens område. Efter Dommerforeningens opfattelse bør det på den baggrund i udkastet anføres, at retternes rådslagninger og afstemninger generelt undtages fra lovens område, således som der også er hjemmel til i direktivets artikel 3, stk. 3, litra c.

Dommerforeningen bemærker, at sådanne rådslagninger m.v. efter foreningens opfattelse i dag er fortrolige og omfattet af tavshedspligt i det omfang de ikke fremgår af rettens afgørelse, jf. herved straffelovens § 152, stk. 1 og 3, sammenholdt med retsplejelovens § 214, stk. 2, hvorefter rettens rådslagninger og afstemninger ikke må overværes af andre end rettens medlemmer og visse ansatte, medmindre retten i særlige tilfælde tillader andre at

deltage. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Kommenteret Straffelov, Speciel del, 11. udgave, side 176 med yderligere henvisninger.

Dommerforeningen har endvidere noteret sig, at det med lovudkastet tilsigtes at indføre en pligt for alle arbejdsgivere med flere end 50 ansatte til at etablere en intern whistleblowerordning, og at en sådan ordning, hvis udkastet vedtages, også vil komme til at gælde for domstolene. Domstolene er kendetegnet af mange enheder af stort set ens størrelse, som i henseende til antal medarbejdere lige netop vil være omfattet af lovudkastet og dermed kravet om en intern whistleblowerordning. Efter Dommerforeningens opfattelse er flere af retterne så små, at det ønske om anonymitet, som ligger bag intensionerne bag lovforslaget, konkret kan være vanskeligt at tilgodese. Dommerforeningen skal derfor foreslå, at domstolene i henseende til en fremtidig whistleblowerordning behandles som en myndighed

En sådan forpligtelse spredt over en lang række mindre enheder må i øvrigt antages at ville medføre en vis øget administrativ byrde for domstolene, der i forvejen ressourcemæssigt er spændt meget hårdt for. Også for at begrænse denne byrde mest muligt skal Dommerforeningen – medmindre der med forslaget samtidig tilføres domstolene tilsvarende øgede bevillinger – foreslå, at der skabes hjemmel til, at domstolene samlet kan anses for én arbejdsgiver, således at retterne kan nøjes med at etablere én fælles intern whistleblowerordning.

Endelig skal Dommerforeningen bemærke, at forslaget på en række punkter synes at efterlade en række uklare afgrænsningsspørgsmål på retsplejens område. Der kan i den forbindelse blandt andet peges på, at der er uklart, hvordan lovens bestemmelser om tavshedspligt og betingelser for videregivelse af indberettede oplysninger om bl.a. en konkret whistleblowers identitet (§§ 26 og 27) skal forstås i forhold til bestemmelsen om, at loven som sådan ikke finder anvendelse på sager inden for strafferetsplejen. Det er herunder bl.a. uklart, om det som led i en strafferetlig efterforskning af en konkret sag vil være muligt at få udleveret sådanne oplysninger, eller vil udlevering af f.eks. identitetsoplysninger være betinget af samtykke fra whistlebloweren ved hjælp af en editionsbeslutning? Tilsvarende uklarheder synes også at kunne gøre sig gældende i forhold til andre straffeprocessuelle tvangsindgreb, ligesom der også vil kunne rejses spørgsmål om forholdet til retsplejelovens regler om editionsplæg og vidnepligt samt i forhold til reglerne om tavshedspligt i forhold til oplysninger, der er fremkommet under retsmøder afholdt for lukkede døre inden for den civile retspleje mv.

Med venlig hilsen

Mikael Sjöberg

Mikael Sjöberg

Landsdommer/Formand for Den Danske Dommerforening

Direkte: + 45 99 68 65 01/ + 45 21 66 18 49



**DEN DANSKE
DOMMERFORENING**

DEN
UAFHÆNGIGE
POLITIKLAGEMYNDIGHED



Justitsministeriet
Stats- og Menneskeretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

**Høring over forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere -
Justitsministeriets j.nr. 2019-60-0035**

Ved brev af 24. februar 2021 har Justitsministeriet fremsendt udkast til ovennævnte lovforslag og anmodet Den Uafhængige Politiklagemyndighed (Politiklagemyndigheden) om en udtalelse.

I den forbindelse kan Politiklagemyndigheden oplyse, at vi ikke har bemærkninger til lovforslaget.

Med venlig hilsen


Claes Vestergaard
kontorchef

Aarhus, 08-03-2021

Journalnr.: 139-57-21

Sekretær: Jytte Kronborg

Sagsbehandler: Claes Vestergaard

Justitsministeriet

statsogmenneskeretskontoret@jm.dk
anel@jm.dk

Sagsnr. 19-1215

Vores ref. MJC/hbj

Deres ref 2019-60-0035

Den 24. marts 2021

Høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Fagbevægelsens Hovedorganisation har modtaget ovenstående høring af 24. februar 2021, og skal i den anledning bemærke følgende:

Overordnet henvises til de grundlæggende betragtninger, der blev fremført i høringssvar over direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivning – som afgivet af FTF, LO og Akademikerne den 25. juni 2018.

FH har med tilfredshed konstateret, at lovforslaget på en række områder – delvist – imødekommer det med nævnte høringssvar anførte.

FH finder dog anledning til at foreslå, at der foretages en række navnlig præciseringer i såvel lovteksten såvel som lovbemærkningerne.

Lovens formål og anvendelsesområde

Det kan konstateres, at den hidtidigt foreslåede formålsbestemmelse i det hele er udeladt med det aktuelle lovforslag. Det fremgår ikke, med hvilken nærmere begrundelse, at lovens formål er udskrevet i forslaget. FH skal anbefale, at bestemmelsen – med den identisk ordlyd – bibeholdes, navnlig fordi der med formuleringen stipuleres et generelt højt beskyttelsesniveau for indberettende personer.

Det bifaldes overordnet, at også overtrædelser af national lovgivning foreslås omfattet. I lighed med den uklarhed der – som tidligere anført – vil bero hos en latent whistleblower, for så vidt angår lovens anvendelsesområde ad relevante og nødvendige EU-retsakter, vil også en individuel vurdering af, om en lovovertrædelse eller øvrige forhold er "alvorlige" være forbundet med en betydelig usikkerhed for den enkelte – og i almindelighed.

Det foreslås derfor, at det med lovteksten præciseres, hvilke forhold der med omtrent sikkerhed normalvis kan udgøre "alvorlige forhold". Det i bemærkningerne anførte, hvorefter forhold af offentlighedens interesse samt strafbare forhold formodningsvist udgør kvalificerede alvorlige forhold kunne med fordel tilføjes lovteksten. Ydermere bør det vel, som tilfældet er vedrørende det i bemærkningerne anførte ad en dynamisk henvisning til de relevante EU-retsakter tillige indføres, at også en vurdering af et "alvorligt forhold" vil være underlagt en dynamisk fortolkning.

Henset til den kompleksitet der ganske givet vil være forbundet med at identificere de relevante EU-retsakter der forudsætter en beskyttelse af indberetteren anbefales, at det i bemærkningerne nøje beskrives og eksemplificeres, hvilke regelsæt der aktuelt er, henholdsvis ikke er udslagsgivende for beskyttelsen. Det bør – jf. bemærkningernes omtale af det dynamiske, og dermed det stedse varierende, legitime indberetningsgrundlag – til enhver tid være muligt for den indberettende, enkelt, transparant og effektivt, at kunne modtage de for beskyttelsen nødvendige retsregler.

§ 1, stk. 3, nr. 1)

Forslaget indebærer, at indberetning af informationer om overtrædelser, der relaterer sig til klassificerede oplysninger i henhold til Justitsministeriets sikkerhedscirkulære, der samtidigt er fortrolige, jf. straffelovens § 152, stk. 3, falder uden for lovens beskyttelsesområde. Uanset at der bagved bestemmelsen ligger helt legitime sikkerhedshensyn, indebærer bestemmelsen en væsentlig begrænsning i forfølgelsen af lovforslagets formål, eftersom der er risiko for, at offentligt ansatte hos myndigheder, som i vidt omfang gør anvendelse af cirkulærets klassificeringsniveauer samt sikkerhedsgodkendelse af personalet (og muligvis i videre omfang end cirkulæret tilsiger), vil afstå fra at indberette overtrædelser af frygt for repressalier.

Definitionerne

§ 2, stk. 1, nr. 7). Det fremgår ikke med tilstrækkelig tydelighed, hvilke beskæftigede der er tilsigtet omfattet af loven. Det bør blandt andet præciseres, at også vikarbureaubeskæftigede samt medarbejdere omfattet af diverse sociale ordninger, frivillige, praktikanter etc. dels omfattes af bestemmelsen, og at det navnlig præciseres (i § 2), hvilken ordning, intern eller eksternt denne kategori af stillingsbetegnelser skal rette henvendelse til, jf. også nedenfor.

I sammenhængen skal yderligere bemærkes, at det af forslaget § 9, stk. 1 fremgår, at udelukkende "arbejdstagerne" kan indberette overtrædelser omfattet af § 1, hvilket efterlader generel uklarhed over forslaget begrebsanvendelser. FH antager imidlertid, at det forhold, at udelukkende arbejdstagerne omtales i § 9, stk. 1 må bero på en fejl, idet også de persongrupper der opregnes i § 2, stk. 1, litra 7), pkt. b-g har ret til at indberette overtrædelser omfattet af § 1 på lige fod med arbejdstagere.

§ 2, stk. 1, nr. 8. Det fremstår uklart, hvorvidt en formidler i tillæg til det med bemærkningerne anførte også dækker den-/de personer, der modtager/behandler en indberetning efter nr. 3, altså om sådan modtager/behandler af en indberetning i kraft af § 8, stk. 2, nr. 1 nyder samme beskyttelse mod repressalier som whistlebloweren er tilsikret efter § 8, stk. 1.

Det samme gør sig gældende vedrørende "tredjeparter" som defineret i § 8, stk. 2, nr. 2 (en definition der af hensyn til lovteknisk konsekvens, vel rettelig bør henhøre under § 2).

FH finder det af meget væsentlig betydning, at også fysiske personer, (herunder de upartiske personer der er ansat i den modtagende afdeling, jf. § 11, stk. 1) der modtager/sagsbehandler indberetninger via interne ordninger, sikres en væsentlig beskyttelse mod repressalier. Disse vil langt fra altid være forbundet med whistlebloweren i en arbejdsrelateret sammenhæng (bemærkningerne s. 80 in fine) og i bedste og mest naturlige fald i samme omfang, som en whistleblower, alternativt eksempelvis i lighed med den ansættelsesretlige beskyttelse, der tilkommer en Data Protection Officer i medfør af persondatalovgivningen.

En sådan betydelig beskyttelse bør fremgå af selve lovteksten. FH er ydermere af den opfattelse, at lovbemærkningerne til 1. udkast i sammenhængen bør genindskrives i det endelige

udkast/de endelige bemærkninger. Endelig findes det umiddelbart påfaldende, at arbejdsgivers tilsidesættelse af § 8 ikke er strafbelagt i medfør af forslaget § 31.

Beskyttelsesbetingelser

§ 5, stk. 2, nr. 1 kan efter sin ordlyd efterlade det bestemte indtryk, at en beskyttelse i offentliggørelsessituationen forudsætter en obligatorisk forudgående intern og ekstern indberetning eller direkte ekstern indberetning. Lovteksten bør korrigeres og tydeliggøres, som minimum i overensstemmelse med bemærkningerne.

Intern og ekstern whistleblowerenhed

Det forekommer overordnet uheldigt, at den interne enhed ikke er underlagt en bestemt frist for opfølgning på modtagne indberetninger, jf. § 11, stk. 1, nr. 2 sammenholdt med § 12, stk. 2, nr. 2, i lighed med den i § 20, stk. 2, nr. 1 stipulerede frist på syv dage efter modtagelsen. Der ses heller ikke i denne forbindelse at være vægtige grunde for at differentiere enhedernes forpligtelser. Yderligere bemærkes, at enheder på det offentlige område er underlagt sædvanlig offentligretlig vejledningspligt, hvilket selvsagt ikke kan pålægges den private enhed. Det vil dog være ønskeligt, om også private enheder i nogen grad pålægges at holde den indberettende behørigt underrettet – ikke mindst af et effektivitetshensyn.

Det bemærkes i sammenhængen, at en Whistleblower der indberetter til en intern ordning formodningsvis, alt andet lige, ikke vil nyde den generelle sikkerhed i processen som tilfældet må antages at være gældende for indberettere til eksterne enheder. Såfremt denne antagelse skulle vise sig at holde stik, må der nødvendigvis drages omsorg for, at der gennem en højelse af førstnævntes retsgarantier opnås en tilnærmelsesvis balance i scenarierne.

Den i § 11, stk. 2 anvendte begrebsanvendelse "tredjepart" er uheldig, eftersom termen dækker anden og forskelligartet meningsbetydning andetsteds (§ 8, stk. 2, nr. 2), jf. nærmere ovenfor.

Den foreslåede frist for feedback for såvel den interne som den eksterne enhed på 3 måneder er urimelig lang. Navnlig når henses til, at der ved feedback skal forstås en meddelelse til whistlebloweren af oplysning om de *påtænkte* (vores fremhævelse) eller truffne tiltag..., hvorved feedback i realiteten kan holdes i langdrag i det uendelige, og hvormed den indberettende er frataget ethvert initiativ, enhver beskyttelse og dermed retssikkerhed. Under skyldig og nødvendig hensyn til indberetninger, der efter deres natur kræver prompte behandling, bør der som minimum indføres bestemmelser dækkende de tilfælde, hvorunder indberetningens formål helt eller delvist forspildes grundet sagsbehandlingstiden. Inspiration til en lovtekst i så henseende kan eksempelvis hentes i forslaget § 5, stk. 2, nr.2, eventuel i samspil med nr. 3-situationen.

Det forhold alene, at den formelle beskyttelse indtræder fra det tidspunkt en indberetning indleveres ændre ikke på, at udsigten til en uoverskuelig lang sagsbehandlingstid på sigt vil resultere i tilbageholdenhed med indberetninger i almindelighed.

Lovforslaget giver overordnet ikke tilstrækkelig klarhed over, hvorvidt der kan eller skal rettes henvendelse til den interne ordning og/eller den eksterne ordning, herunder under hvilke betingelser eller omstændigheder sådant forumvalg muligvis er obligatorisk. Bemærkningerne synes heller ikke at kaste lys over problemstillingen i det nødvendige omfang.

§ 17. Det er generelt behæftet med nogen uklarhed i relation til, hvorvidt Datatilsynet – og udelukkende Datatilsynet – efter hensigten kan eller skal varetage etableringen og varetagelsen af en ekstern ordning. Alene den konsekvente anvendelse af overskrifterne indeholdt i forslaget kapitel 4, jf. "eksterne" (vores fremhævelse), whistleblowerordninger samt identiske ubestemte formuleringer i §§ 18 og 19 efterlader behov for en nærmere præcisering. Endelig fremgår det af skrivelse fra kontorchef Henrik Skovgaard-Petersen af 11. marts 2021 til en række organisationer på det statslige område blandt andet: *"Det fremgår tillige af vejledningen, at ordningerne ikke udelukker muligheden for at indberette via eksterne kanaler som f.eks. Folketingets Ombudsmand. Det kan oplyses, at direktivimplementeringen ikke vil ændre dette udgangspunkt..."*

Godtgørelse, bevisbedømmelse og straf

§ 30. Det fremgår af bestemmelsen, at når den whistleblower, der har ført bevis for at have foretaget en indberetning eller offentliggørelse, og har lidt en ulempe, påhviler det...osv. Efter formuleringen til forslaget stilles der således ikke krav om, at whistlebloweren skal påvise nogen årsagssammenhæng mellem en indberetning/offentliggørelse for at aktivere bevisbyrdens overgang. Sådant krav om årsagssammenhæng kan imidlertid uheldigvis udledes af det i sammenhængen anførte i bemærkningsforslaget s. 118, 5. afsnit, jf. "...og som følge deraf har lidt skade ...". Bemærkningerne bør bringes i overensstemmelse med lovtekstens system.

Afslutningsvis bør det under hensyn til retsrådets betydelige grænseflader til ansattes ytringsfrihed klargøres, at der med loven ikke tilsigtes ændringer i retsstillingen for offentlig ansattes og privatansattes ytringsfrihed.

FH ser frem til fortsat inddragelse i den videre proces.

Med venlig hilsen

Martin Juul Christensen

Anne Louise Ellingsøe

Fra: Martin Juul Christensen <mjc@fho.dk>
Sendt: 25. marts 2021 11:21
Til: Anne Louise Ellingsøe
Emne: SV: Høring over forslag til lov om WB

Sag: 2019-60-0035
Sagsdokument: 1912237

Kære Anne Louise

Jeg har modtaget nedenstående supplement til vores høringssvar af i nat. Vi håber, at I vil tage bemærkningerne i betragtning.

BH
Martin

1.

Uanset at private ikke er underlagt den forvaltningsretlige vejledningspligt kan de godt efter denne lov forpligtes til at give oplysninger til en indberetter, som minimum hvis der sker afvisning af at behandle en indberetning og begrundelsen herfor som fx kan være at den efter modtagerens opfattelse ikke falder inden for lovens anvendelsesområde. Vi har svært ved at se hvorfor denne oplysning ikke skulle tilgå indberetteren. Det kan også være at modtageren ikke anser vedkommende for at være berettiget til at foretage indberetning til den interne ordning. Også det er relevant viden for vedkommende.

2.

Yderligere er det vores opfattelse at der i Datatilsynet eller i anden kompetent myndighed bør være en vejledningsforpligtelse for whistleblowere mere generelt, men i særdeleshed om hvorvidt et forhold må anses for omfattet af lovens anvendelsesområde samt om hvorvidt man som person er berettiget til at indberette under ordningen. Den generelle vejledningspligt skal således også omfatte dem som måtte ønske at indberette til en intern ordning. Dette er begrundet i reglernes kompleksitet i forhold til anvendelsesområdet.

Med venlig hilsen

Martin Juul Christensen

Advokat (L), Arbejdsliv og Arbejdsret
Direkte: 3524 6178 / Mobil: 2361 2542 / Mail: mjc@fho.dk
Fagbevægelsens Hovedorganisation / www.fho.dk

[Her kan du læse hvordan Fagbevægelsens Hovedorganisation behandler dine data](#)



Fra: Anne Louise Ellingsøe <anel@jm.dk>
Sendt: 23. marts 2021 18:53
Til: Martin Juul Christensen <mjc@fho.dk>
Emne: SV: Høring over forslag til lov om WB

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt pr. mail: statsogmenneskeretskontoret@jm.dk og anel@jm.dk

Sagsnr. 2019-60-0035



FINANS
DANMARK

Ny lov om beskyttelse af whistleblowere

Resumé

Vi støtter fra Finans Danmarks side helt overordnet formålet med lovforslaget og det bagvedliggende EU-direktiv, der skal bidrage til en stærkere beskyttelse af whistleblowere. Dog giver lovforslaget os anledning til at rejse nogle punkter. Først og fremmest er der behov for en yderligere klarhed over forholdet mellem den generelle whistleblowerbeskyttelse, der skal gennemføres med lovforslaget, og de specifikke ordninger, der allerede eksisterer. Det er meget vigtigt, at det sikres, at de nye regler alene supplerer og ikke overlapper de eksisterende ordninger. Dertil er det vigtigt, at der ikke indføres unødige administrative byrder for virksomhederne. Her finder vi anledning til særligt at fremhæve som et problem, at der med lovforslaget lægges op til begrænsninger for muligheden for at etablere fælles whistleblowerordninger i koncernforbundne selskaber.

Høringsvar

24. marts 2021
Dok: FIDA-1826564804-691242-v1
Kontakt Jens Kasper Rasmussen

Hørings svar til udkast til lovforslag om beskyttelse af whistleblowere

Generelle bemærkninger

Justitsministeriet har den 24. februar 2021 sendt udkast til lovforslag om beskyttelse af whistleblowere i høring. Lovforslaget skal implementere EU-direktivet om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (2019/1937 EU) i dansk ret.

Finans Danmark takker for muligheden for at give bemærkninger til udkastet til lovforslag. Vi støtter helt overordnet formålet med lovforslaget og det bagvedliggende direktiv, der skal bidrage til en stærkere beskyttelse af whistleblowere i EU. Dog giver lovforslaget os anledning til at rejse nogle punkter. Først og fremmest er der behov for en yderligere klarhed over forholdet mellem den generelle whistleblowerbeskyttelse, der skal gennemføres med dette lovforslag, og de specifikke ordninger, der allerede eksisterer. Det er meget vigtigt, at det sikres, at de nye regler alene supplerer og ikke overlapper de eksisterende ordninger. Dertil er det vigtigt, at der ikke indføres unødige administrative byrder for virksomhederne. Her finder vi anledning til at fremhæve som et særligt problem, at der med lovforslaget lægges op til begrænsninger i forhold til muligheden for at etablere fælles whistleblowerordninger for koncernforbundne selskaber.

Specifikke bemærkninger til udkastets enkelte bestemmelser

Ad § 3

Forholdet mellem reguleringen af den generelle whistleblowerbeskyttelsesordning, som foreslås med lovforslaget, og sektorlovgivning er reguleret i § 3. Bemærkningerne til bestemmelsen er imidlertid meget generelle, og der er grundlæggende behov for yderligere vejledning, så det klart fremgår, i hvilket omfang og hvordan de foreslåede regler kommer til at påvirke den allerede eksisterende sektorlovgivning.

På det finansielle område gælder der f.eks. krav om mulighed for anonymitet, hvilket ikke indgår som krav i lovforslaget. Dertil er der forskel på anvendelsesområdet (f.eks. er grov chikane ikke omfattet af anvendelsesområdet for whistleblowerordningen på det finansielle område), hvilket alt andet lige vil kunne give anledning til gråzoner og udfordringer for virksomhederne i håndteringen af ordningerne i praksis. Endelig kan også forholdet til den tavshedspligt, der gælder på det finansielle område, fremhæves som noget, der kan give anledning til uklar-

Hørings svar

24. marts 2021

Dok. nr.:

FIDA-1826564804-691242-v1



hed i praksis. Vi vil derfor gerne fra Finans Danmarks side opfordre til, at myndighederne udarbejder vejledning på området, og vi stiller os meget gerne til rådighed i en sådan proces.

Ad § 11

§ 11, stk. 1, i lovforslaget oplister de opgaver, som den interne whistleblowerenhed skal udføre. Ifølge bestemmelsens stk. 2, er der mulighed for, at virksomhederne kan udpege en tredjemand til at varetage de nævnte opgaver i stk. 1. Bestemmelsen gennemfører artikel 8, stk. 5, i whistleblowerdirektivet om muligheden for at lade eksterne tredjeparter drive indberetningskanaler på vegne af arbejdsgivere.

Det fremgår af bemærkningerne til § 11 i lovforslaget (s. 87), at en intern whistleblowerordning kan outsources helt eller delvist til en ekstern leverandør. Det fremgår endvidere med henvisning til whistleblowerdirektivets præambelbetragtning 54, at relevante eksterne tredjeparter f.eks. kan være eksterne indberetningsplatformsudbydere, eksterne advokater eller revisorer. I lovbemærkningerne anføres imidlertid videre, at et koncernforbundet selskab ikke kan udgøre en sådan ekstern tredjepart i direktivets forstand. Det vil ifølge bemærkningerne eksempelvis betyde, at et moderselskab ikke kan fungere som ekstern tredjepart for koncernens øvrige selskaber.

Vi mener, at denne begrænsning vil være problematisk i praksis, og vi kan ikke umiddelbart se holdepunkter i direktivet for, at outsourcing til et koncernselskab skulle være udelukket. I direktivets præambelbetragtning 54 nævnes kun, at tredjeparter skal kunne godkendes til at modtage og undersøge indberetninger på vegne af juridiske enheder, forudsat at de giver passende garantier for uafhængighed, fortrolighed, databeskyttelse og tavshedspligt. Herefter nævnes det i præambelen, at tredjeparter kan være eksterne indberetningsplatformsudbydere, eksterne advokater, revisorer, repræsentanter for fagforeninger eller arbejdstagerrepræsentanter. Men vi mener, at der ikke hermed er gjort udtømmende op med, hvilke typer parter der kan outsources til.

Vi mener, at det bør være muligt at outsource til andre eksterne parter, herunder et koncernselskab, så længe den eksterne part kan give passende garantier for uafhængighed, fortrolighed, databeskyttelse og tavshedspligt som nævnt i direktivets præambelbetragtning 54. De nævnte garantier for uafhængighed, fortrolighed, databeskyttelse og tavshedspligt vil typisk netop være på plads i koncerner med en central whistleblowerfunktion, f.eks. i moderselskabet, som på professionel vis og med erfarne medarbejdere driver en whistleblowerfunktion, hvor også whistleblowerrapporter på vegne af datterselskaber kan behandles.

Høringsvar

24. marts 2021

Dok. nr.:

FIDA-1826564804-691242-v1



Det bemærkes, at i henhold til lovforslagets § 14 (der gennemfører whistleblowerdirektivets artikel 8, stk. 6), kan arbejdsgivere med mellem 50-249 beskæftigede dele ressourcer med hensyn til modtagelse og efterforskning af indberetninger. Bestemmelsen vedrører muligheden for at etablere fælles whistleblowerordninger med andre arbejdsgivere. Det er efter vores opfattelse en anden situation end den, hvor arbejdsgivere har outsourcet deres whistleblowerfunktion, og bestemmelsen bør ikke anses som en begrænsning i muligheden for at outsource til koncernselskaber.

Et datterselskab vil ved outsourcing stadig være selvstændigt ansvarlig for, at den outsourcete whistleblowerordning opfylder kravene efter den foreslåede lov og kan ikke fraskrive sig disse forpligtelser, jf. også bemærkningerne til lovforslagets § 11. I en situation, hvor datterselskabet ikke ønsker at drive ordningen selv, savner det imidlertid mening, at funktionen kun kan outsources til f.eks. en ekstern advokat eller revisor og ikke til et koncernselskab.

På den baggrund henstiller vi til, at lovforslaget på det punkt tilrettes, så outsourcing til koncernselskaber ikke skal være udelukket.

Ad § 16

I henhold til den foreslåede bestemmelse i § 16 skal arbejdsgivere omfattet af § 9 skriftligt dokumentere etableringen af og procedurene for whistleblowerordningen. Af lovbemærkningerne til bestemmelsen (s. 104) følger, at det skal kunne dokumenteres, at whistleblowerordningen er etableret og drives på en sådan måde, at fortroligheden om identiteten på whistlebloweren og enhver tredjepart nævnt i indberetningen er sikret, og hvordan det er sikret, at ingen uautoriserede medarbejdere har adgang til sådanne oplysninger, samt at der er indført passende procedurer, som sikrer modtagelse, behandling og opfølgning i overensstemmelse med den foreslåede § 12, stk. 2.

Det vil her være nyttigt med mere vejledning i lovbemærkningerne til, hvordan dokumentation skal foreligge, og hvor ofte den eventuelt skal opdateres.

Ad § 29

Efter bestemmelsen i § 29, stk. 2, skal en afskedigelse af en medarbejder, der er sket i strid med § 8, stk. 1, underkendes. Det gælder dog ikke, hvis det i særlige tilfælde eller efter en afvejning af parternes interesser er åbenbart urimeligt at kræve ansættelsesforholdet opretholdt eller genoprettet. Ud fra erfaringerne fra andre ansættelsesretlige områder må det være forventningen, at godtgørelse i praksis vil være hovedreglen frem for opretholdelse af en ansættelse.

Høringsvar

24. marts 2021

Dok. nr.:

FIDA-1826564804-691242-v1



Vi anerkender behovet for at yde whistleblowere en reel beskyttelse. Sammenholdt med, at lovforslaget indeholder en særlig bevisbyrderegel, lægger forslaget umiddelbart op til relativt høje godtgørelser. Her mener vi, at det er vigtigt, at man i Danmark ikke går videre end det, der er tiltænkt med direktivet.

Ad § 30

Af whistleblowerdirektivets præambelbetragtning 44 følger det, at "der bør være en nær forbindelse mellem indberetningen og den ugunstige behandling, direkte eller indirekte, af den indberettende person, for at den ugunstige behandling kan betragtes som repressalier og den indberettende person derved nyde retlig beskyttelse i den henseende." Der henvises til præambelteksten i lovbemærkningerne til afgrænsningen af repressalier i § 8. Men vi mener, at denne henvisning med fordel også vil kunne fremgå af lovbemærkningerne til § 30, der fastsætter den særlige bevisbyrderegel på området.

Ad tilbagevirkende kraft og forældelse

Endelig finder vi det retssikkerhedsmæssigt udfordrende, dels hvis også forhold forud for ikrafttræden af loven omfattes, og dels at der ikke ses at være forældelsesbestemmelser i lovforslaget.

Med venlig hilsen

Jens Kasper Rasmussen

Direkte: 3016 1070

Mail: jkr@fida.dk

Høringsvar

24. marts 2021

Dok. nr.:

FIDA-1826564804-691242-v1



Justitsministeriet
Stats- og Menneskeretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K.
Att: Anne Louise Ellingsøe
Via e-mail: statsogmenneskeretskontoret@jm.dk
anel@jm.dk



Høring over udkast til lovforslag om beskyttelse af whistleblowere

Justitsministeriet har udsendt ovennævnte udkast til lovforslag med anmodning om kommentarer. Finansforbundet takker for muligheden for at kunne give bemærkninger til forslaget.

Lovforslaget etablerer efter vores opfattelse en whistleblowerbeskyttelse, der dog på flere områder er utilstrækkelig. Det er vigtigt for en whistleblowerordnings funktion, at whistleblowere kan føle sig trygge og velbeskyttede, og at der slås hårdt ned på repressalier mod dem. Da en whistleblower ofte risikerer sin karriere og fremtidige jobmuligheder, er det afgørende, at lovgrundlaget yder optimal beskyttelse.

Forslaget er lykkedes med dette forehavende et stykke hen ad vejen. Vi har dog bemærkninger til nogle af forslagets bestemmelser.

Beskyttelse af whistlebloweres identitet

Der er generelt god sammenhæng i forslagets lovbestemmelser på dette område, og lovbemærkningerne redegør på fornuftig vis for indhold og konsekvenser af de foreslåede regler. Dog savner vi beskrivelse af konsekvenserne, såfremt anonymiteten brydes.

I bemærkningerne til forslagets § 27 anføres det vedr. anonym whistleblowing (s. 114-15), at indberetningen kan danne grundlag for, at en sag opstartes, men at myndigheden i en sådan situation vil "være nødsaget til at indhente yderligere oplysninger til brug for behandling af sagen." Som anført sammesteds vil disse myndighedsindhentede oplysninger "være omfattet af den berørte persons partsretligheder."

I tilfælde, hvor en tilsynsmyndighed efter et præj fra en whistleblower foretager en inspektion hos en privat eller offentlig arbejdsgiver, må det anses som udtryk for, at myndigheden netop udfører en af sine helt centrale opgaver ved at foretage undersøgelser og basere en evt. afgørelse herpå. I denne sammenhæng er det underordnet, hvorfor myndigheden har valgt at iværksætte en undersøgelse.

24. marts 2021
jn0020
202101306

Finansforbundet
Applebys Plads 5
Postboks 1960
1411 København K

direkte +4532661474
jn@finansforbundet.dk

www.finansforbundet.dk
+45 32 96 46 00
post@finansforbundet.dk

CVR 15320613

Det må betragtes som en sag direkte mellem tilsynsmyndigheden og den pågældende arbejdsgiver. Manglende kendskab til whistleblowerens identitet – eller at der overhovedet har været en whistleblower – forringer således bl.a. ikke arbejdsgiverens partsrettigheder. Derfor må whistlebloweren kunne bevare anonymiteten i forhold til arbejdsgiveren.

Lovgivningsmæssigt har man i arbejdsmiljøloven udtrykkeligt valgt netop en sådan løsning i forhold til en medarbejders klage over arbejdsmiljø til Arbejdstilsynet. Her fremgår det af lovens § 79, stk. 2, at "Arbejdstilsynet må ikke over for arbejdsgiveren eller andre oplyse, at Arbejdstilsynet har modtaget en klage." Dermed kan medarbejderen bevare sin anonymitet over for arbejdsgiveren, selv hvis Arbejdstilsynet kender den pågældendes identitet. Heraf følger også, at Arbejdstilsynet ikke må oplyse, om et tilsynsbesøg foretages som følge af en klage, og en eventuel sag mod arbejdsgiveren baseres på resultatet af tilsynets undersøgelser.

En tilsvarende løsning bør anvendes i whistleblowerloven. Det vil også virke uhensigtsmæssigt, hvis man kan bevare sin anonymitet efter en klage over en mulig ulovlighed vedr. arbejdsmiljøet, men ikke hvis man har givet en underretning om en mulig ulovlighed vedr. forhold omfattet af whistleblowerloven.

Godtgørelse

Forslaget lægger i bemærkningerne til § 29 (s. 116 f) op til, at erstatning til whistleblowere i tilfælde af repressalier skal opgøres efter principperne i ligebehandlingsloven. Det anføres derudover, at der ikke foreslås fastsat bestemmelser om godtgørelsens størrelse, men at godtgørelsens størrelse skal tage udgangspunkt i praksis efter ligebehandlingslovens § 16, stk. 3.

Henset til de potentielt store beløb, der kan være på spil, kan incitamentet til at udsætte en whistleblower for repressalier eller trusler derom være stort, og formentlig også større, end tilfældet er for mange andre situationer omfattet af ligebehandlingsloven. Ligeledes kan whistlebloweren reelt sætte hele sin karriere på spil, også fremadrettet. Ifølge direktivets betragtning 95 skal det sikres, at "erstatning eller oprejsning er reel og effektiv, på en måde, der står i et rimeligt forhold til den påførte ulempe og har en afskrækkende virkning".

For at sikre både et rimeligt forhold til påførte ulemper og en afskrækkende effekt, virker fastsættelse af godtgørelse efter ligebehandlingslovens praksis utilstrækkelig. Derfor foreslår vi en mindstegodtgørelse på 24 måneders løn for repressalier mod en whistleblower, eller i hvert fald på et klart højere niveau end det, der følger af praksis efter ligebehandlingsloven. Dette virker også rimeligt, bl.a. i lyset af ofte forekommende fratrædelsesordninger for ledelsesmedlemmer i virksomheder mv.

Under alle omstændigheder bør lovbemærkningerne i forhold til fastsættelse af godtgørelser gøre betydeligt mere ud af at reflektere direktivets tydelige udsagn – herunder vedr. nødvendigheden af en reelt afskrækkende effekt – fremfor blot at henvise til den nævnte praksis.

Bevisbedømmelse

Bemærkningerne til § 30 (s. 118) redegør udmærket for baggrunden for, at modparten skal modbevise årsagssammenhæng mellem indberetning og pålagte repressalier, herunder henvisningen til § 8, hvis bemærkninger (s. 87 ff) går i dybden vedr. spændvidden af mulige repressalier. Lovforslaget tager på dette punkt et vigtigt skridt i den rigtige retning.

Forslaget gør dog ikke endegyldigt op med, at repressalier fra en arbejdsgivers side kan camoufleres, så det nærmest er umuligt for whistlebloweren at bevise, at vedkommende har lidt en ulempe. Dette bør indarbejdes.

Mens lovbemærkningerne således anfører (s. 118), at "repressalier af den udførende kan blive præsenteret som begrundet af andre grunde end selve indberetningen", bliver der i lovforslaget ikke taget højde for, at repressalier i realiteten kan udføres, uden overhovedet at være blevet præsenteret.

Et eksempel er, at en whistleblower reelt bliver frataget nogle attraktive arbejdsopgaver, uden at den pågældende får en skriftlig besked, som vedkommende ellers ville kunne bruge til at påvise at have lidt en ulempe. Hvis der er en god grund til, at opgaverne de facto er borte, er det meget lettere for arbejdsgiveren at påvise, hvis der ikke er tale om en lidt ulempe. Der kan jo fx være tale om en reel konsekvens af ændringer i kundernes produktefterspørgsel, så der ikke er tale om, at arbejdsgiveren har besluttet at fratage den pågældende nogle arbejdsopgaver.

Anonyme henvendelser til interne ordninger

Ifølge forslaget er der ikke pligt til at give adgang til anonyme indberetninger i interne ordninger, hvilket bl.a. er præciseret i bemærkningerne til § 12, s. 89. På eksempelvis det sektorspecifikke område vedr. finansvirksomheder gælder, jf. lov om finansiel virksomhed § 75 a, stk. 1, at indberetninger til interne ordninger skal kunne foretages anonymt, hvilket naturligvis bibeholdes ifølge forslaget § 3.

Dette betragter vi som et vigtigt element, idet betydningsfulde tip kan komme på denne måde. Derfor bør det efter vores opfattelse genovervejes, om ikke dette generelt bør være en pligt iht. whistleblowerloven. Medmindre en henvendelse er åbenbart grundløs, bør virksomhedens whistleblowerenhed forholde sig til den, uanset om den er afgivet med navns angivelse eller er anonym, ellers risikerer man at vigtig information ikke bliver afgivet.

Afslutningsvis ser vi frem til at deltage i det fortsatte arbejde på området, og såfremt vores bemærkninger giver anledning til spørgsmål, står vi naturligvis til rådighed.

Med venlig hilsen

Jesper Bo Nielsen

Justitsministeriet
Stats- og Menneskeretskontoret
Att. Anne Louise Ellingsøe

Sendt pr. E-mail til: statsogmenneskeretskontoret@jm.dk
Sendt cc til: anel@jm.dk

Den 24. marts 2021

clr

Høringsvar vedr. Udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere, Justitsministeriets sagsnummer 2019-60-0035

Finanssektorens Arbejdsgiverforening, FA, takker for Justitsministeriets høring af 24. februar 2021 over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

Forslagets betydning for sektorspecifikke ordninger

FA repræsenterer virksomheder, der allerede er omfattede af de særlige, sektorspecifikke krav om whistleblowerordning i lov om finansiel virksomhed. Det er derfor af stor betydning for FA, at der sikres en samordning af kravene i de nye generelle whistleblowerregler med de eksisterende ordninger, jf. også forslagens § 3, således at de generelle regler alene supplerer og ikke overlapper de eksisterende ordninger.

FA deltager gerne i det videre arbejde på dette område.

Generelle bemærkninger

FA er særligt bekymret for de retssikkerhedsmæssige aspekter af dele af forslaget, særligt den omstændighed at loven tillægges tilbagevirkende kraft, idet den efter forslaget skal finde anvendelse på forhold, der er foregået, før de nye regler træder i kraft – hvilket vil være i klar strid med almindeligt gældende retssikkerhedsprincipper.

FA er også bekymret over den meget omstændelige konstruktion, som alle virksomheder med 50 medarbejdere eller mere fremover skal have, herunder at koncernforbundne virksomheder med mere end 250 medarbejdere ikke må have en koncernfælles ordning, og at det ikke er muligt at etablere en ordning på tværs af landegrænser. Sidstnævnte giver anledning til særlig bekymring og undren – al den stund, at reglerne hidrører fra et EU-direktiv.

Der er behov for meget klare oversigter, enten i lovforarbejderne, i et særligt bilag, eller i form af grundige vejledninger rettet til virksomhederne, om det reelle anvendelsesområde for den generelle whistleblowerlov. Det er således hverken lovgivningsmæssigt eller retssikkerhedsmæssigt tilstrækkeligt at henvise til de EU-retlige regler. Virksomhederne har behov for også at få oplyst de relevante regler i den form de gælder i Danmark, dvs. hvilken lov eller bekendtgørelse, der indarbejder EU-reglerne i dansk lovgivning.

FA gør specifikt opmærksom på, at det haster med denne klarhed, i og med at loven skal træde i kraft 17. december i år, og virksomhederne skal have en mulighed for at etablere de krævede ordninger.

Lovforslagets anvendelsesområde og overimplementering af direktivet

Forslaget indeholder elementer af overimplementering. I forslagets § 1, stk. 1, nr. 3, udvides anvendelsesområdet ift. det bagvedliggende direktiv til at omfatte "... alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold". Ifølge bemærkningerne henfører Justitsministeriet seksuel chikane under "øvrige alvorlige forhold".

Det er FA's opfattelse, at overimplementeringen på dette punkt kan begrænses til seksuel chikane ved at begrænse nr. 3 til "alvorlige lovovertrædelser". Seksuel chikane er en overtrædelse af ligebehandlingsloven, der må antages at kunne anses for alvorlig. Det er ikke nødvendigt at overimplementere med "øvrige alvorlige forhold".

Det, der i bemærkningerne kaldes "grov chikane" omfattes på samme måde som seksuel chikane, selvom grov chikane er betydeligt vanskeligere at afgrænse. Det vil skabe usikkerhed om dækningsområdet.

FA vil i øvrigt kvittere for, at ansættelsesretlige og fagretlige tvister holdes uden for lovens anvendelsesområde. Tvister af denne art behandles bedst i det fagretlige system.

Kravet om whistleblowerordning i hver virksomhed

FA forstår kravet om oprettelse af en intern whistleblowerordning i hver virksomhed, afgrænset ved cvr. nr., som et krav der omfatter virksomheder med 50 medarbejdere eller mere, idet der administrativt fastsættes mere lempelige regler for virksomheder med færre end 50 medarbejdere.

Efter forslagets § 14 er det alene virksomheder med mindre end 250 medarbejdere, der kan oprette en fælles indberetningskanal.

Det er vigtigt at afklare, om denne afgrænsning betyder, at virksomheder, der opfylder kravene efter den sektorspecifikke ordning med en koncernfælles whistleblowerordning, fremadrettet skal oprette interne whistleblowerordninger i hver enkelt koncernforbunden virksomhed (cvr. nr.) med mindst 250 medarbejdere. Dette vil udgøre en unødvendig administrativ omkostningsforøgelse, der ikke synes berettiget for at opnå formålet med lovgivningen.

FA antager, at afgrænsningen ikke er til hinder for, at flere koncernforbundne virksomheder bruger samme tredjepart til behandling af indberetninger efter loven, jf. forslagets § 11.

FA efterlyser i denne sammenhæng en afklaring af, hvordan virksomheder, der er aktive i flere medlemsstater end Danmark, kan indrette hensigtsmæssige og tilstrækkelige whistleblowerordninger, og fx etablere, eller opretholde, fælles whistleblowerordninger på tværs af landegrænserne.

De fælles sagsbehandlingsregler

Forslagets § 27, stk. 1, handler om at whistleblowerens identitet, eller oplysninger, der vil kunne afsløre denne, kun må gives videre internt til autoriserede personer i whistleblowerordningen, medmindre whistlebloweren samtykker. Efter stk. 2 må oplysninger gives videre til anden myndighed. Bestemmelsen giver ikke mulighed for at videregive oplysninger i forbindelse med, at virksomheden konfronterer den anmeldte, dvs. til den anmeldte, eller den der repræsenterer den anmeldte. I praksis vil det kunne udelukke opfølgning på en anmeldelse, fx en sag om seksuel chikane.

For at arbejdsgiver kan overholde sine ansættelsesretlige forpligtelser ved opfølgning på en whistlebloweranmeldelse, skal arbejdsgiver sikre dokumentation eller bevis for det eller de forhold, der begrunder en ansættelsesretlig sanktion. Overholder arbejdsgiver ikke sin pligt til at træffe sin beslutning på et sagligt og proportionalt grundlag, vil den anmeldte medarbejder kunne rejse sag om fx sagligheden af en opsigelse. Derfor er det vigtigt at give virksomheden mulighed for at afkræve den anmeldtes forklaring på det eller de forhold, der er anmeldt. Whistleblowerens samtykke er ikke tilstrækkeligt til at sikre grundlaget for en opfølgning gennem whistleblowerordningen.

Er det med forslaget tilsigtet, at § 27 udelukker opfølgning på sager om fx seksuel chikane, eller andre sager, hvor whistleblowerens identitet med en vis sandsynlighed vil blive afsløret, hvis den anmeldte skal have at vide, at whistleblowerenheden behandler en anmeldelse mod denne?

Whistleblowerbeskyttelsen

FA anerkender nødvendigheden af at beskytte whistleblowere imod repressalier som følge af en indberetning, som whistlebloweren har foretaget i god tro om rigtigheden af anmeldelsen. Efter FA's opfattelse lægges der med forslaget et for højt niveau for en evt. godtgørelse, særligt henset til at forslaget også indeholder en omvendt bevisbyrde. Det er vigtigt, at kravene i direktivet ikke overimplementeres på dette punkt.

Samtidig er det interessant, at det i direktivet, og dermed nu i forslaget, præciseres, at en whistleblower i ond tro ikke er beskyttet og vil kunne ifalde bødestraf, hvis der ikke er højere strafansvar efter anden lovgivning.

--- o ---

FA ser frem til den videre dialog om samordning af kravene i de nye generelle whistleblowerregler med de eksisterende, sektorspecifikke ordninger, jf. også forslagens § 3, for at sikre, at de nye generelle regler alene supplerer og ikke overlapper de eksisterende ordninger.

Med venlig hilsen



Merete Preisler
Advokat (H)



Justitsministeriet
Stats- og Menneskeretskontoret
Anne Louise Ellingsøe
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere – sags.nr. 2019-60-0035

Jeg har modtaget ministeriets mail af 24. februar 2021 med bilag vedrørende høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

8. marts 2021

Af principielle grunde kommenterer ombudsmanden ikke forslag til lovgivning mv., som måtte blive sendt i høring til ombudsmandsinstitutionen, medmindre der er tale om forslag, som berører institutionens egne forhold.

Dok.nr. 21/01094-2/MVE
Bedes oplyst ved henvendelse

Den aktuelle høring giver mig ikke grundlag for at fravige denne praksis. Jeg foretager mig derfor ikke noget i anledning af ministeriets henvendelse.

Med venlig hilsen
for ombudsmanden

Mette Vestentoft
Specialkonsulent

Folketingets
Ombudsmand
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Oplysning om telefontid og mulighed for personlig henvendelse findes på ombudsmanden.dk/kontakt

Til
Justitsministeriet
statsogmenneskeretskontoret@jm.dk og
anel@jm.dk

Aktivitetsnr.: 20-0339.15.
EA
Direkte tlf.nr.: 3347 0615
12. marts 2021

Vedr.: Høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere – sagsnr. 2019-60-0035.

Forhandlingsfællesskabet har ved mail af 24. februar 2021 modtaget høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere, med frist for eventuelle bemærkninger den 24. marts 2021.

Forhandlingsfællesskabet har ikke bemærkninger til høringen, men henviser til eventuelle høringssvar fra Fagbevægelsens Hovedorganisation og Akademikerne samt fra Forhandlingsfællesskabets medlemsorganisationer.

Med venlig hilsen



Helle Basse



Eva Agerlin

Justitsministeriet

Sendt pr. mail til statsogmenneskeretskontoret@jm.dk og anel@jm.dk (med henvisning til sagsnummer 2019-60-0035)

Hørings svar til forslag til Lov om beskyttelse af whistleblowere

Forsikring & Pension vil gerne takke for muligheden for at kunne afgive bemærkninger til forslaget om beskyttelse af whistleblowere. Forsikringsbranchen er allerede i kraft af bestemmelserne i lov om finansiel virksomhed underlagt krav om etablering af whistleblowerordninger. Overordnet set finder vi det uhensigtsmæssigt, at der ikke er et bedre samarbejde i EU, så forsikringsbranchen nu skal leve op til forskellige EU-direktiver om Whistleblowerordninger. Forsikringsbranchen er naturligvis ikke modstandere af whistleblowerordninger, men den nuværende EU-dobbeltregulering virker ikke gennemtænkt. Det skaber unødigt bureaukrati og en uklar retstilstand.

Af lovforslagets § 3 fremgår det alene, at sektorspecifik lovgivning fortsat vil finde anvendelse, og at bestemmelserne i det fremsatte lovforslag vil supplere bestemmelserne i FIL således, at beskyttelsen af whistleblowere som minimum skal leve op til de i lovforslaget fastlagte minimumsstandarder, dog således at et eventuelt højere beskyttelsesniveau i en sektorspecifik whistleblowerordning opretholdes. Det er væsentligt, at de nye regler i lovforslaget alene supplerer og ikke overlapper i forhold til de regler, der allerede gælder. Det gælder f.eks. forholdet til grænseoverskridende virksomhed og fælles ordninger for koncerner, jf. nærmere nedenfor. Desuden er der forhold omkring mulighed for anonymitet, hvilket ikke indgår som krav i dette lovforslag. Endelig er der forskellene i anvendelsesområdet, idet grov chikane ikke er omfattet af anvendelsesområdet for den nugældende whistleblowerordning for vores branche. Vi imødeser derfor en dialog med Finanstilsynet omkring lovforslagets betydning for de allerede eksisterende ordninger.

Forsikring & Pension har følgende konkrete bemærkninger til lovforslaget:

Grænseoverskridende virksomhed

I dag sætter FILs bestemmelser ikke begrænsninger for, at danske filialer af fx et norsk selskab kan være omfattet af reguleringen i Norge vedrørende en fælles whistleblowerordning. Som det fremgår af lovforslaget, så skal der oprettes en whistleblowerordning, hvis et selskab i Danmark, herunder filialer, har et CVR-nr. og det vil derfor få stor betydning for de virksomheder, der opererer på tværs af landegrænser.

24.03.2021

Forsikring & Pension
Philip Heymans Allé 1
2900 Hellerup
Tlf.: 41 91 91 91
fp@forsikringogpension.dk
www.forsikringogpension.dk

Ann-Sofie Leth
Chefkonsulent, cand.jur.
Dir. 41919048
ale@forsikringogpension.dk

Sagsnr. GES-2020-00263
DokID 421985

Der bør tages hensyn til de virksomheder, der er aktive i flere medlemsstater end Danmark, og at der gives mulighed for at kunne oprette whistleblowerordninger i det land, hvor det for virksomheden giver mest mening. Dermed undgås unødvendige administrative byrder.

Koncerner og fælles whistleblowerordninger

Af § 14 i lovforslaget fremgår det, at det alene er koncernforbundne virksomheder, der beskæftiger mellem 50-249 ansatte, der kan etablere en fælles whistleblowerordning. Koncernforbundne virksomheder, der beskæftiger over 249 ansatte, er derfor forpligtet til at etablere hver sin interne whistleblowerordning. Det samme er koncernforbundne virksomheder, hvor den ene virksomhed har over 249 ansatte, og den anden har mellem 50-249 ansatte.

Forsikrings- og pensionsselskaber er i dag opdelt i mange juridiske enheder med hvert deres formål og har etableret fælles whistleblowerordninger i medfør af FIL. Ordninger der har fungeret godt. Derfor mener vi, at det vil være meget bekymrende og et element, der giver helt unødvendige administrative byrder, hvis denne mulighed fremadrettet begrænses.

Af direktivets præambelbetragtning 55 fremgår det, at interne indberetningsprocedurer bør gøre det muligt for juridiske enheder i den private sektor at modtage og undersøge indberetninger i fuld fortrolighed fra arbejdstagerne i enheden og dens datterselskaber eller tilknyttede virksomheder («koncernen»). Det virker ulogisk, at den betragtning alene skal gælde for virksomheder med 50-249 ansatte.

Øget risiko for offentliggørelser af fortrolige data

Lovforslaget indeholder i § 5, stk. 2 en adgang for whistleblowere til at offentliggøre ellers fortroligt materiale i tilfælde, hvor (1) der på trods af en indberetning til den eksterne whistleblowerordning ikke er truffet passende tiltag, (2) såfremt whistlebloweren har rimelig grund til at antage, at overtrædelsen kan udgøre en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser eller (3) såfremt whistlebloweren har rimelig grund til at antage, at der vil være repressalier forbundet med indberetning til den eksterne whistleblowerordning eller ringe udsigt til, at overtrædelsen vil blive imødegået effektivt. Det følger af § 6, at beskyttelsen dog kræver, at whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at de indberettede eller offentliggjorte oplysninger var korrekte på tidspunktet for indberetningen, og at oplysningerne hører under lovens anvendelsesområde.

Mulighederne for offentliggørelse indeholder derfor væsentlige gråzoner, hvor fokus synes at være placeret på den enkelte whistleblowers indsigt og forståelse af henholdsvis materialet, whistleblowerprocessen og whistleblowerbeskyttelsen. Denne regulering medfører en risiko for offentliggørelse af f.eks. forretningsfølsomme data og/eller beskyttet persondata fra en godtroende whistleblower – uanset at det efterfølgende måtte vise sig, at offentliggørelsen ikke var berettiget enten helt eller delvist. Disse gråzoner følger direkte af direktivets art. 15, men når der henses til, at det i lovforslagets § 1, stk. 1 nr. 3 er valgt at gå videre end kravene i direktivets art. 2 ved også at inddrage indberetninger, som vedrører "alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold", er der tale om at området for offentliggørelser – inkl. risikoen for helt eller delvist uberettigede offentliggørelser – samtidig er udvidet betydeligt.

Indberetning om forhold forud for ikrafttrædelse

Det er retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at det skal være muligt at indberette om forhold, der ligger forud for lovens ikrafttrædelse.

Feedback til whistlebloweren

Det foreslås i § 11, stk. 1, at whistlebloweren skal modtage feedback hurtigst muligt og ikke senere end tre måneder fra bekræftelsen af modtagelsen. I den foreslåede § 2, stk. 1, nr. 13, defineres "feedback" som "*meddelelse til whistlebloweren af oplysninger om de påtænkte eller truffne tiltag som opfølgning og om begrundelsen for en sådan opfølgning*". I det lovforslaget overimplementerer direktivet i forhold til de forhold, der kan whistleblowes omkring, vil lovforslaget, hvis det bliver vedtaget som fremsat, kunne give problemer i forhold til gældende regler om blandt andet tavshedspligt og beskyttelse af personfølsomme oplysninger i forhold til den indberettede. Vi finder det således nødvendigt, at der tages stilling til, hvorvidt de gældende regler dermed foreslås ændret, herunder hvordan retssikkerheden i så fald opretholdes for den indberettede person.

Med venlig hilsen

Ann-Sofie Leth

Forsikring & Pension

Sagsnr. GES-2020-00263

DokID 421985



Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

IDA
Kalvebod Brygge 31-33
DK-1780 København V
Tlf. +45 33 18 48 48

ida.dk

IDAs bemærkninger til udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Sagsnr.: 2019-60-0035

Justitsministeriet har d. 24. februar 2021 indkaldt bemærkninger til udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

24. marts 2021

Der har længe været behov for en sådan lovgivning. Siden IDA i 2016 introducerede en målrettet whistleblowerrådgivning og -sikring, har vi hver måned talt med medlemmer, som stod i en situation, hvor de reelt ikke vidste, hvad de skulle gøre med kompromitterende oplysninger, og hvilke personlige risici de selv kunne løbe i den forbindelse.

Indledningsvis vil IDA derfor også rose Justitsministeriet for et generelt godt udført arbejde med at omsætte EU's whistleblowerdirektiv til danske forhold i en operativ form. At man ikke bare nøjedes med en minimumsimplementering, men at lovudkastet også omfatter "indberetninger, som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser af dansk ret og af EU-retten samt øvrige alvorlige forhold" ser vi som en stor styrke, som både gør det lettere at forstå lovens dækningsområde og som med ministeriets egne ord skaber "en omfattende og sammenhængende ramme for beskyttelse af whistleblowere i dansk ret."

Med hensyn til whistleblowing vedrørende "øvrige alvorlige forhold", har vi med tilfredshed noteret, at det i bemærkningerne til lovforslaget beskrives, hvorledes seksuel chikane og andre grove personrelaterede konflikter er omfattet. Vi mener dog, at det i bemærkningerne også bør understreges, at f.eks. tilsidesættelse af faglige normer og standarder, brug af underlødige materialer i produktion etc. kan være omfattet her. Sådanne forsømmelser kan ikke alene få betydelige økonomiske konsekvenser men også have sikkerhedsmæssige følger og i yderste konsekvens resultere i såvel store følgeskader som tab af menneskeliv.

Det forekommer u hensigtsmæssigt, at lovforslaget ikke opstiller krav om mulighed for anonyme indberetninger i interne whistleblowerordninger, da dette strider mod den generelle opfattelse, at der er større tilbøjelighed til at benytte en whistleblowerordning, hvis den giver

mulighed for anonymitet, og lovforslaget giver jo endda mulighed for at indberette anonymt til eksterne whistleblowerordninger.

I bemærkningerne til lovudkastets §29 bør det efter IDAs opfattelse tilkendegives klart, at fastsættelse af en godtgørelses størrelse ud fra en samlet vurdering og i overensstemmelse med principperne i ligebehandlingsloven også skal ske i lyset af EU-rettens principper om, at en (straf-)sanktion skal være *effektiv, proportional og afskrækkende*.

I bemærkningerne til §29, stk. 2 tilkendegives, at hvis en medarbejder er afskediget i strid med loven, skal afskedigelsen underkendes og ansættelsesforholdet opretholdes eller genoprettes, hvis medarbejderen ønsker dette. Undersøgelser af whistleblowing peger generelt på, at medarbejdere, der rapporterer om ulovligheder eller andre alvorlige forhold, sædvanligvis gør dette pba. personlig moral/integritet samt loyalitet mod arbejdspladsen. Det forekommer derfor ikke retfærdigt, hvis et ønske fra den forurettede om at tilgive en retsstridig handling fra foruretteren (arbejdsgiveren) og genoptage samarbejdet, kan tilside-sættes ud fra den i samme lovbestemmelse afslutningsvis nævnte rimelighedsvurdering, når dette samtidig vil indebære, at den af foruretteren oprindeligt ønskede retsstridige tilstand (ophøret af whistleblowerens ansættelsesforhold) derved opretholdes.

Med venlig hilsen
Ingeniørforeningen, IDA



Bo Falkencrone
Chefkonsulent, cand. jur.

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: statsogmenneskeretskontoret@jm.dk og anel@jm.dk

WILDERS PLADS 8 K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325719
MIKL@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 21/00646-2

24. MARTS 2021

HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM BESKYTTELSE AF WHISTLEBLOWERE

Justitsministeriet har ved e-mail af 24. februar 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

Lovudkastet har bl.a. til formål at gennemføre whistleblowerdirektivet i dansk ret.¹ Direktivet indebærer bl.a., at der skal etableres whistleblowerordninger på en lang række private og offentlige arbejdspladser til indberetning af oplysninger om overtrædelser af EU-retten inden for en lang række specifikke områder (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 1).

Anvendelsesområdet med lovudkastet udvides til også at omfatte indberetninger, som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold, og udvidelsen gælder både for offentligt ansatte og privatansatte.

Det indebærer, at det vil være muligt at indberette om alvorlige forhold i national ret og alvorlige overtrædelser af EU-retsakter, som ikke er omfattet af whistleblowerdirektivets anvendelsesområde, samt andre alvorlige forhold (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 3.2.1.2).

Det indebærer endvidere, at der også for sådanne indberetninger vil være delt bevisbyrde, hvis en whistleblower har lidt en ulempe efter at

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (whistleblowerdirektivet), tilgængelig her, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=DA>.

have foretaget en indberetning eller offentliggørelse efter loven (lovudkastets § 30).

Det fremgår ydermere af lovudkastet, at en indberetning, der indeholder oplysninger om seksuel chikane, vil være omfattet af lovens anvendelsesområde (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 3.2.1.2).

Derudover beskrives den ret til at ytre sig efter grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, som både offentligt ansatte og privatansatte har, herunder at offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 3.1.1).

Instituttet henviser i den forbindelse til, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i sin praksis om ytringsfrihed efter artikel 10 har forholdt sig til spørgsmålet om ansattes meddelelser (whistleblowing).²

Instituttet anser det på den baggrund for positivt, at anvendelsesområdet med lovudkastet udvides udover, hvad der følger af whistleblowerdirektivet, og at det fremgår tydeligt af lovudkastet, at en indberetning, der indeholder oplysninger om seksuel chikane, vil være omfattet af lovens anvendelsesområde.

Instituttet har derudover følgende bemærkninger til lovudkastet:

1. PRÆCISERING AF LOVENS ANVENDELSESOMRÅDE

Det fremgår af lovudkastet, at loven bl.a. skal finde anvendelse på indberetninger, som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold (lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 3).

Det fremgår herom i lovudkastet, at kriteriet "alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold" angiver, at der som udgangspunkt skal være tale om forhold, hvis afdækning er i offentlighedens interesse (lovudkastets almindelige bemærkninger, punkt 3.2.1.2).

Det fremgår endvidere af samme punkt i lovudkastet, at det i de enkelte tilfælde vil afhænge af en konkret vurdering, om indberetningen kan anses for at angå en alvorlig lovovertrædelse eller et alvorligt forhold i øvrigt.

² Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Heinisch mod Tyskland, dom af 21. juni 2011.

Det fremgår dog bl.a. af samme afsnit, at grove eller gentagne overtrædelser af anden lovgivning, herunder lovgivning om magtanvendelse, forvaltningsloven, offentlighedsloven eller lovgivning inden for specifikke sektorer, er omfattet.

Ligesom det fremgår, at bl.a. grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige principper, herunder undersøgelsesprincippet, krav om saglighed, magtfordrejningsgrundsætningen og proportionalitet er omfattet.

Beskrivelsen af lovudkastets materielle anvendelsesområde er efter instituttet opfattelse ikke tilstrækkeligt klar, hvilket er uhensigtsmæssigt, idet det kan afholde potentielle whistleblowere fra at indberette om oplysninger, selvom de vil være omfattet af loven.

Det fremgår således af Ytringsfrihedskommissionens betænkning, at en undersøgelse viser, at det alene er en mindre del af de ansatte, der har oplevet kritisable forhold på deres arbejdsplads, som de mener, at offentligheden bør have kendskab til, som samtidig har påtalt dem i offentligheden. Det er således alene 9% af de privatansatte og 19% af de offentligt ansatte, der har oplevet sådanne forhold, som har påtalt dem i offentligheden. Frygten for at blive fyret er en af de hyppigste grunde til, at ansatte ikke udtaler sig offentligt.³

Derudover har FN's Specialrapportør for ytringsfrihed i en ikke-bindende udtalelse anført, at anvendelsesområdet for lovgivning om beskyttelse af whistleblowere skal være let forståeligt, idet manglende klarhed af, hvad der er beskyttet, kan få potentielle whistleblowere til at undlade at indberette.⁴

Det er uklart for instituttet, hvilken betydning det har, at visse love og visse forvaltningsretlige principper fremhæves i lovudkastet. Det er således uklart for instituttet, om det alene er for at eksemplificere, at sådanne love eller principper efter omstændighederne kan udgøre en alvorlig lovovertrædelse eller et alvorligt forhold, eller om det snarere betyder, at en lovovertrædelse af øvrig lovgivning eller øvrige

³ Betænkning nr. 1573/2020 om Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, del 1, side 246-247, tilgængelig her, https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2020/betaenkning_nr._1573_2020_del_1.pdf.

⁴ Rapport fra FN's Specialrapportør for ytringsfrihed om beskyttelse af kilder og whistleblowere, A/70/361, 8. september 2015, præmis 33, tilgængelig her, <https://undocs.org/A/70/361>.

principper formentlig ikke vil udgøre et alvorligt forhold, som derfor ikke er omfattet af lovens anvendelsesområde.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres i bemærkningerne til lovudkastet, hvilken betydning opstillingen af visse love og visse forvaltningsretlige principper har.

Det fremgår endvidere ikke af lovudkastet, hvad der skal forstås ved "grove eller gentagne overtrædelser".

Det er således uklart for instituttet, om to eller flere overtrædelser af bl.a. de nævnte love eller principper altid vil udgøre et alvorligt forhold, som er omfattet af lovens anvendelsesområde, idet de i så fald vil være gentagne. Det er ligeledes uklart for instituttet, hvad det vil sige, at en overtrædelse er grov.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det defineres i lovudkastet, hvad det vil sige, at en overtrædelse er "grov" eller "gentagen".

Instituttet er opmærksom på, at beskyttelsen mod repressalier ikke alene gælder, hvor en indberetning er omfattet af lovens anvendelsesområde, men også, hvor en whistleblower har rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger var korrekte, og at oplysningerne var omfattet af lovens anvendelsesområde (lovudkastets § 6). Det er uanset denne udvidede beskyttelse efter instituttets opfattelse væsentligt at sikre, at lovens materielle anvendelsesområde er klart for potentielle whistleblowere.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2019-60-0035.

Med venlig hilsen

Mikkel Lindberg Laursen

SPECIALKONSULENT

Anne Louise Ellingsøe

Fra: Peter Munk Christiansen <PMC@ps.au.dk>
Sendt: 12. marts 2021 17:24
Til: £Stats- og Menneskeretskontoret (951s17); Anne Louise Ellingsøe
Emne: sagsnummer 2019-60-0035.

Til Stats- og Menneskeretskontoret
Justitsministeriet

Institut for Statskundskab bakker op om forslag til Lov om beskyttelse af whistleblowere, herunder udvidelsen af gyldighedsområdet ud over det, som direktivet kræver.

Med venlig hilsen

Peter Munk Christiansen
Professor, Department Head
Tel.: +45 8716 5685 Mobile: +45 3011 5340
Mail: pmc@ps.au.dk
<http://pure.au.dk/portal/en/pmc@ps.au.dk>

Department of Political Science
Aarhus BSS
Aarhus University
Bartholins Allé 7, building 1341
8000 Aarhus C
<http://www.ps.au.dk>



DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE
AARHUS UNIVERSITY



Høring over udkast til lov om beskyttelse af whistleblowere

Om lovudkastet

Lovudkastet om beskyttelse af whistleblowere skal gennemføre EU's whistleblowerdirektiv¹ i dansk ret. Implementeringen af direktivet skal bidrage til en mere effektiv håndhævelse af EU-retten ved at styrke beskyttelsen af whistleblowere, der indberetter ulovligheder og uregelmæssigheder inden for en række EU-regulerede områder, herunder bl.a. regler om hvidvask og miljøbeskyttelse. Lovudkastet udvider beskyttelsen til også at omfatte indberetninger om alvorlige overtrædelser af national ret samt øvrige alvorlige forhold. Der skal som udgangspunkt være tale om forhold, som er i offentlighedens interesse.

Lovudkastet vil bl.a. medføre at:

- Alle offentlige myndigheder og private virksomheder med mere end 50 ansatte skal oprette interne whistleblowerordninger der stilles til rådighed for medarbejderne, og som eventuelt også kan gøres tilgængelig for en bredere personkreds.
- Der oprettes en ekstern whistleblowerordning hos Datatilsynet, som kan benyttes af alle de whistleblowere, loven beskytter, herunder også selvstændig erhvervsdrivende og personer ansat hos leverandører m.fl.
- Whistleblowere, der foretager indberetninger til en intern eller ekstern whistleblowerordning, eller som under visse betingelser offentliggør oplysningerne (f.eks. via pressen eller sociale medier), beskyttes af lovudkastet.
- Beskyttelsen af whistleblowere betyder bl.a., at arbejdsgiveren ikke må true med, forsøge på eller udøve repressalier, at arbejdsgiveren bærer bevisbyrden i retssager mv. om repressalier, at whistlebloweren ikke ved indberetningen kan gøres ansvarlig for at overtræde regler om tavshedspligt, at whistleblowerenheden har tavshedspligt om whistleblowerens identitet og ikke må videregive oplysninger om identiteten uden samtykke, og at whistlebloweren har krav på godtgørelse ved repressalier.

Afgrænsning af høringsvaret

Pligten til at oprette interne whistleblowerordninger vil berøre alle enheder i den offentlige og private sektor med mere end 50 ansatte. Justitias høringssvar angår dog alene lovens konsekvenser for offentlige myndigheder, herunder særligt kommunerne, og der fokuseres primært på tilrettelæggelsen af de interne whistleblowerordninger.

¹ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.

Justitias bemærkninger til lovudkastet:

Whistleblowerordninger vil også omfatte overtrædelser mv. af national ret

Offentligt ansattes ytringsfrihed er generelt under pres, og undersøgelser har flere gange slået fast, at der i praksis er stor usikkerhed og utryghed blandt offentligt ansatte, når det drejer sig om at ytre sig offentligt om kritisable forhold på arbejdspladsen.

Det har tidligere flere gange været overvejet, om der var behov for at lovfæste offentligt ansattes ytringsfrihed, og om der var behov for at fastsætte lovgivning om whistleblowerordninger. Dette har dog ikke tidligere ført til lovgivningsinitiativer, selvom der til stadighed har været en tilbageholdenhed hos både offentligt og privat ansatte i forhold til at ytre sig om kritisable forhold på arbejdspladsen.

Justitia finder det meget positivt, at der nu - som følge af EU-direktivet - foreslås lovgivning om whistleblowerordninger og regler om beskyttelse af whistleblowere, der tillige omfatter alvorlige overtrædelser mv. af national lovgivning. Der henvises desuden til anbefalingen i Justitias [analyse om whistleblowerordninger](#), afsnit 6.1.

Særligt i kommunerne ses der at være behov for, at ulovlige forhold og fejlagtig praksis kommer frem i lyset og bliver håndteret, da retssikkerhedsniveauet i en årrække har været nedadgående. Det kommer bl.a. til udtryk ved en høj og stigende omgørelsesprocent i Ankestyrelsen, som bl.a. behandler klager over kommunale afgørelser på social- og beskæftigelsesområdet. I 2020 lå Ankestyrelsens omgørelsesprocent i kommunale klagesager i gennemsnit på 29,3 procent, hvilket vil sige, at ca. hver tredje sag endte med enten en ændring af kommunens afgørelse eller hjemvisning til fornyet behandling i kommunen på grund af utilstrækkelige oplysninger, jf. afsnit 5 i Justitias [analyse om whistleblowerordninger](#).² Hertil kommer en række eksempler på ulovlige ledelsesmæssige beslutninger, som f.eks. i Odense Kommune, hvor socialrådgiverne i familieafdelingen af besparelsemæssige årsager fik et døgn til at lukke hver femte børnesag og derved stoppe hjælpen til udsatte børn og deres familier. På det seneste er lignende sager kommet frem i bl.a. Helsingør og Guldborgsund kommuner.

Alle kommuner skal oprette whistleblowerordninger

Selvom whistleblowerdirektivet giver mulighed for at undtage kommuner med under 10.000 indbyggere fra pligten til at oprette interne whistleblowerordninger, følger det af lovudkastet, at alle kommuner forpligtes til at oprette en ordning. Der er herved lagt vægt på, at arbejdstagere i små kommuner bør have de samme muligheder som i større kommuner. Der er dog mulighed for, at kommunerne kan oprette en fælles indberetningskanal. To eller flere kommuner kan således oprette en fælles whistleblowerordning.

² Direktivet artikel 27.

Justitia finder det meget positivt, at alle kommuner - uanset størrelse - forpligtes til at oprette whistleblowerordninger. Der henvises i øvrigt til anbefalingen i Justitias [analyse om whistleblowerordninger](#), afsnit 5.

Særligt for så vidt angår muligheden for at dele en whistleblowerordning kommunerne imellem, er det dog vigtigt at sikre sig, at de nødvendige ressourcer følger med, så ordningerne ikke udvandes.

Uklart anvendelsesområde

Det er helt centralt, at potentielle whistleblowere kan gennemskue, om det forhold, de påtænker at indberette, falder inden for lovens anvendelsesområde, da dette er en betingelse for at opnå den i lovudkastet foreslåede beskyttelse af whistleblowere.³

Lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 3, er særdeles bredt formuleret. Selvom lovudkastets bemærkninger indeholder eksempler på, hvad der falder indenfor og udenfor anvendelsesområdet, vil det formentlig kunne give anledning til tvivl om, hvad der f.eks. kan udgøre en "grov overtrædelse af anden lovgivning".

Det anbefales derfor, at anvendelsesområdet uddybes yderligere med flere konkrete eksempler på, hvad der falder indenfor og udenfor lovens anvendelsesområde.

Særligt for så vidt angår offentlige myndigheder fremgår det bl.a. af lovudkastets bemærkninger, at grove eller gentagne overtrædelser af lovgivning om magtanvendelse, forvaltningsloven, offentlighedsloven, lovgivning inden for specifikke sektorer og forvaltningsretlige principper er omfattet.

Også her anbefales en præcisering og eksemplificering, så det er tydeligt for potentielle whistleblowere, at anvendelsesområdet omfatter grove og gentagne overtrædelser af reglerne om, hvordan sager behandles i forvaltningen.

Behov for udvidet adgang til at benytte interne whistleblowerordninger

EU-direktivet stiller som minimum krav om, at de juridiske enheder, der skal oprette interne whistleblowerordninger, skal stille ordningerne til rådighed for de juridiske enheders arbejdstagere. Det er op til medlemslandene, om en videre personkreds skal have adgang til at benytte de interne whistleblowerordninger. Det kan f.eks. være selvstændigt erhvervsdrivende, aktionærer, frivillige, praktikanter mv.

I lovudkastets § 9 har man ikke foreslået en udvidelse af den personkreds, som skal kunne benytte de interne ordninger, og det er således kun arbejdstagere, som den juridiske enhed har pligt til at stille whistleblowerordningen til rådighed for. Dette står i modsætning til, hvad der er lagt op til i en svensk betænkning om øget tryk for whistleblowere med et ledsagende lovudkast.⁴ Her foreslås

³ Se § 8 i lovudkastet.

⁴ Okad trygghet för visselblåsare, betänkande av Utredningen om genomförande av visselblåsariktivet, Stockholm 2020, SOU 2020:38.

det, at whistleblowerordningen tillige skal stilles til rådighed for bl.a. selvstændigt erhvervsdrivende, aktionærer, personer der arbejder under tilsyn og ledelse af kontrahenter og underleverandører mv., der er aktive hos den juridiske enhed.

Kredsen af personer, der ifølge det danske lovudkast skal kunne benytte de interne whistleblowerordninger, er også mere snæver end personkredsen i de allerede eksisterende statslige whistleblowerordninger. Det fremgår af den fælles vejledning for whistleblowerordninger i staten, at denne ordning kan anvendes af ansatte i de pågældende myndigheder, herunder, både deltids- og fulltidsansatte, tjenestemænd, frivillige og lønnede og ulønnede praktikanter, samt personer, der tidligere har arbejdet for en omfattet myndighed eller endnu ikke er begyndt at arbejde der, som har erhvervet oplysningerne som led i ansættelsesprocessen eller andre førkontraktuelle forhandlinger. Desuden kan ordningerne anvendes af samarbejdspartnere, som myndighederne har et mere kontinuerligt eller formaliseret samarbejde med, herunder private virksomheder som f.eks. leverandører og underleverandører.

På den ene side kan det være forbundet med en yderligere administrativ byrde for de juridiske enheder at stille de interne whistleblowerordninger til rådighed for en bredere personkreds end enhedens arbejdstagere. På den anden side vil en bredere anvendelsesmulighed øge muligheden for, at ulovlige forhold mv. bliver indberettet til ordningen, og at der hurtigt kan gribes ind overfor alvorlige lovovertrædelse eller øvrige alvorlige forhold.

Justitia anbefaler derfor, at der for offentlige myndigheder bør være pligt til at stille interne whistleblowerordninger til rådighed for hele lovens beskyttede personkreds og ikke kun virksomhedens arbejdstagere.

Herudover anbefaler Justitia, at de interne whistleblowerordninger i kommunerne stilles til rådighed for kommunens borgere. Dette skyldes, at også borgere kan opleve alvorlige og til tider systematiske lovovertrædelser eller uregelmæssigheder i den offentlige forvaltning. Selvom inkluderingen af borgere kan betyde, at whistleblowerordningerne risikerer at modtage flere henvendelser, der falder uden for ordningens anvendelsesområde eller på anden måde er irrelevante, taler hensynet til mest mulig åbenhed i kommunerne med den borgernære administration i væsentlig grad for, at personkredsen også bør omfatte kommunens borgere. Der henvises i øvrigt til anbefalingen i Justitias [analyse om whistleblowerordninger](#), afsnit 6.3. Her fremgår det desuden, at der allerede er to kommuner, som har velfungerende whistleblowerordninger, der giver mulighed for, at borgere kan foretage indberetninger.

Behov for øget uafhængighed til whistleblowerfunktionen

Ifølge lovudkastet skal en arbejdsgiver - i overensstemmelse med, hvad der fremgår af direktivet - internt udpege en upartisk person eller afdeling, som skal modtage indberetninger og følge op på dem, og som samtidig er ansvarlige for at give feedback til whistlebloweren. Opgaverne kan også uddelegeres til en tredjepart. Ifølge lovudkastets bemærkninger kan personen eller enheden varetage andre opgaver, men det er et krav, at whistleblowerordningen ikke må modtage instrukser om, hvordan indberetninger skal håndteres, og hvordan der følges op. Derimod er det ikke et krav,

at whistleblowerenheden er organisatorisk eller økonomisk uafhængig. Som eksempler nævnes i bemærkningerne, at funktionen kan placeres hos en HR-medarbejder, en compliancemedarbejder eller hos juridisk personale.

Da retssikkerheden i kommunerne som tidligere nævnt er under pres, og da det vurderes, at en intern whistleblowerordnings uafhængighed kan have afgørende betydning for, om en potentiel whistleblower vælger at benytte ordningen, anbefales det, at der også stilles krav om, at funktionen skal være uafhængig af forvaltningen. Ordningen kan herefter placeres hos f.eks. en formelt uafhængig borgerrådgiver eller hos en databeskyttelsesrådgiver. Alternativt kan kommunen vælge at oprette et whistleblowerudvalg bestående af repræsentanter fra arbejdsgiver og medarbejdersiden og en repræsentant fra civilsamfundet eller en eventuel borgerrådgiver mv., til at varetage whistleblowerordningen. Der henvises i øvrigt til det anførte i Justitias [analyse om whistleblowerordninger](#), afsnit 6.2.

Behov for anonymitet i de interne whistleblowerordninger

Whistleblowerdirektivet har ladet det være op til medlemslandene at afgøre, hvilke regler der skal fastsættes om anonyme indberetninger til whistleblowerordningerne. Ifølge lovudkastets bemærkninger vil interne whistleblowerenheder ikke være forpligtet til at behandle anonyme whistleblowerindberetninger, men de kan vælge at gøre det. Derimod skal det være muligt at foretage anonyme indberetninger til den eksterne whistleblowerordning hos Datatilsynet.

Muligheden for at være en anonym whistleblower må anses for at være meget egnet i beskyttelsen mod negative repressalier, hvilken kan medvirke til, at der bliver foretaget flere indberetninger om ulovlige forhold mv., som derved kan blive opdaget eller undersøgt tidligere. Til gengæld kan anonyme indberetninger gøre det vanskeligt at vurdere indberetningen og kan betyde, at flere henvendelser må henlægges, eller at der i værste fald kan være ansatte, som risikerer unødvendig mistænkeliggørelse. Disse ulemper kan dog til dels opvejes ved særlige indberetningskanaler i form af whistleblowerportaler, der muliggør efterfølgende kontakt mellem whistleblowerenheden og den anonyme whistleblower.

Da fordelene ved anonyme indberetninger må anses for at overstige ulemperne, anbefaler Justitia, at også de interne whistleblowerordninger i offentlige myndigheder, herunder kommunerne, skal kunne modtage og behandle anonyme indberetninger. Det bør samtidig kunne ske på en måde, der muliggør efterfølgende kontakt mellem whistleblowerenheden og den anonyme whistleblower. Der henvises i øvrigt til anbefalingen i Justitias [analyse om whistleblowerordninger](#), afsnit 6.4.

Behov for mere fleksible indberetningsmuligheder

Ifølge lovudkastet kan de juridiske enheder vælge at muliggøre skriftlig eller mundtlig indberetning eller begge dele. Hvis mundtlig indberetning er en mulighed, skal et fysisk møde være muligt inden for en rimelig frist.

Det nævnes i lovbemærkningerne, at arbejdsgiveren skal informere om, hvortil indberetning kan

indgives, og om det f.eks. kan ske via e-post eller telefonnummer mv. eller eventuelt en kontaktformular. Derudover forudsætter oprettelse af en intern whistleblowerordning ikke en it-understøttet løsning, men den løsning, der vælges, skal leve op til de databeskyttelsesretlige regler.

Med henblik på at sikre de bedste muligheder for indberetninger til de interne whistleblowerordninger i kommunerne, anbefaler Justitia, at der bør stilles krav om, at der både kan indberettes mundtligt og skriftligt til whistleblowerordningerne. Derudover anbefales det - i forlængelse af anbefalingen om anonyme indberetninger til interne whistleblowerordninger - at også whistleblowerportaler skal være en indberetningsmulighed, så whistleblowerenheden kan kommunikere med anonyme whistleblowere. Der henvises i øvrigt til anbefalingen i afsnit 6.5 i Justitias [analyse om whistleblowerordninger](#).

Behov for øget information og vejledning

Efter Justitias opfattelse er det helt centralt, at potentielle whistleblowere har tilstrækkelig adgang til information og vejledning, der kan sætte dem i stand til at træffe en informeret beslutning om, hvorvidt og hvordan de vil foretage en indberetning.

De nuværende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret sammenholdt med den kommende whistleblowerlovgivning og de allerede eksisterende whistleblowerordninger, hvoraf nogle også er fastsat ved lov, kan imidlertid være svære at navigere i for whistleblowere. Det kan betyde, at de kan have vanskeligt ved at gennemskue, hvilken løsning der er bedst for dem, og hvordan de er bedst beskyttet.

Det kan f.eks. give anledning til tvivl, hvordan man som whistleblower skal forholde sig til de allerede eksisterende muligheder for at indberette om ulovligheder mv. til f.eks. Ankestyrelsen eller Folketingets Ombudsmand, og hvordan man i så fald er beskyttet. Det samme gælder, hvis der også er sektorspecifikke whistleblowerordninger til stede som i f.eks. Finanstilsynet, Arbejdstilsynet, Miljøstyrelsen og Erhvervsstyrelsen.

Det kan ligeledes give anledning til tvivl, hvornår man som whistleblower er beskyttet, hvis man vælger at offentliggøre oplysningerne uden først at foretage en indberetning via en intern eller ekstern whistleblowerordning.

Herudover kan det f.eks. give anledning til tvivl om, hvornår der er tale om "alvorlige lovovertrædelse eller øvrige alvorlige forhold" som nævnt i lovudkastet.

Det fremgår af lovudkastet, at den eksterne whistleblowerordning hos Datatilsynet vil være underlagt den almindelige vejledningspligt, der gælder for offentlige myndigheder, og at det bl.a. indebærer, at der vil skulle vejledes om procedurerne for ekstern indberetning. Det er imidlertid uomtalt i lovudkastet, om og hvor potentielle whistleblowere kan få adgang til individuel og fortrolig rådgivning om bl.a. whistleblowermulighederne, og hvilken ordning der i den konkrete situation vil være bedst for dem, herunder hvordan de er bedst beskyttet.

Det nævnes ellers i whistleblowerdirektivets præambelbetragtning nr. 89, at medlemsstaterne bør sørge for, at individuel, gratis, upartisk og fortrolig rådgivning er tilgængelig for potentielle

whistleblowere, herunder f.eks. rådgivning om, hvorvidt de pågældende oplysninger er omfattet af de gældende regler om beskyttelse af whistleblowere, hvilken indberetningskanal der bedst kan anvendes, og hvilke alternative procedurer der er tilgængelige, i tilfælde hvor oplysningerne ikke er dækket af de gældende regler, såkaldt "vejvisning". Rådgivningen kan f.eks. gives af et informationscenter eller en enkelt og uafhængig administrativ myndighed.

Justitia anbefaler derfor, at der i forbindelse med oprettelsen af den eksterne whistleblowerordning i Datatilsynet oprettes en informationskanal, hvor potentielle whistleblowere kan henvende sig for at få den omtalte vejledning, således at de kan foretage en informeret beslutning om indberetning.

Rettidig information af ledelsen

Ifølge lovudkastets § 12 skal arbejdsgiveren indføre passende procedurer for den interne whistleblowerordning, som bl.a. skal sikre, at der følges omhyggeligt op på indberetninger.

Det fremgår af lovudkastets bemærkninger, at det beror på en konkret vurdering, hvordan den enkelte henvendelse skal håndteres. Falder indberetningen inden for anvendelsesområdet, iværksættes en undersøgelse af forholdet, der f.eks. kan føre til videregivelse af indberetningen til relevante myndigheder, herunder politi- og anklagemyndighed samt øvrige relevante tilsynsmyndigheder. I tilfælde med alvorlige fejl og forsømmelser begået af en ansat, kan der være tale om ansættelsesretlige konsekvenser.

Lovudkastet indebærer alene krav om, at whistleblowerenheden skal følge op på de modtagne indberetninger. Det vil være op til den enkelte arbejdsgiver, om whistleblowerenheden herudover skal have kompetence til at træffe beslutning om iværksættelse af ansættelsesretlige eller kontraktretlige konsekvenser.

Justitia anbefaler, at det tilføjes i lovudkastet, at i tilfælde, hvor whistleblowerenheden ikke selv har kompetence til at træffe beslutninger om iværksættelse af tiltag, der er nødvendige for at bringe de ulovlige forhold til ophør, skal whistleblowerenheden inden rimelig tid oplyse ledelsen om alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold. Dette vil sikre, at ledelsen får hurtigere kendskab til de ulovlige forhold mv. og kan bringe dem til ophør.

Øget åbenhed og tilsyn

Ifølge lovudkastet skal modtagne indberetninger registreres af alle juridiske enheder, der har pligt til at oprette whistleblowerordninger. Indberetningerne må kun opbevares så længe, det er nødvendigt og forholdsmæssigt for at overholde de krav, der følger af loven. Formålet med registreringen er navnlig bevissikring, så indberetningerne kan anvendes i håndhævelsessøgsmål. Endvidere skal registrering sikre den berørte persons ret til et effektivt forsvar.

Derudover skal alle myndigheder mv. omfattet af reglerne om aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen, herunder kommunerne, mindst en gang årligt offentliggøre oplysninger om den interne whistleblowerordning. Ifølge bemærkningerne skal bestemmelsen sikre offentligheden adgang til oplysninger om den generelle aktivitet i whistleblowerordningerne i det seneste år, og det forudsættes, at disse oplysninger offentliggøres på myndighedernes hjemmeside. Oplysningerne skal ifølge bemærkningerne omfatte antallet af modtagne indberetninger i perioden, hvor mange indberetninger der er afvist og afsluttet, hvor mange indberetninger der har været realitetsbehandlet, og hvor mange der har givet anledning til politianmeldelser. Desuden forudsættes det, at der offentliggøres en beskrivelse af de overordnede temaer, der er modtaget og fulgt op på i perioden.

Derudover medfører direktivet, at medlemsstaterne skal foretage indberetninger til EU-Kommissionen med statistikker om bl.a. antallet af indberetninger modtaget hos eksterne whistleblowerordninger, antallet af iværksatte undersøgelser og indledte straffesager som følge af indberetninger og deres resultat, såfremt disse oplysninger er tilgængelige på centralt plan i den berørte medlemsstat.

Direktivet indebærer desuden en pligt for medlemslandene til at sikre, at de eksterne whistleblowerordningers procedurer for modtagelse af indberetninger og opfølgningen herpå evalueres regelmæssigt og mindst en gang hver tredje år, bl.a. for at sikre, at ordningen fungerer hensigtsmæssigt, og om der er behov for tilpasninger. Det fremgår af lovudkastet, at der vil blive fastsat administrative forskrifter, der imødekommer direktivets krav på dette punkt.

Det er positivt, at der således er fokus på dataindsamling om både interne og eksterne whistleblowerordninger samt evaluering af den eksterne whistleblowerordnings procedurer.

Efter Justitias opfattelse mangler der imidlertid mere åbenhed om, hvad der konkret er foretaget på baggrund af de indberettede temaer i de interne whistleblowerordninger for at imødegå lignende lovovertrædelser mv. i fremtiden.

Derudover savnes der en pligt til tilbagevendende evalueringer af de interne whistleblowerordninger i offentlige myndigheder, herunder i forhold til om ordningen i praksis fungerer efter hensigten, eller om der f.eks. er behov for at præcisere ordningens anvendelsesområde, at udbrede kendskabet til ordningen yderligere, at stramme op på tilbagemeldinger til whistleblowere mv., og om de udfordringer, der indberettes om, imødegås tilstrækkeligt effektivt.

I den forbindelse bør det også overvejes, om Datatilsynet bør have pligt til at føre tilsyn med, om der oprettes interne whistleblowerordninger i overensstemmelse med loven, og om der bliver fulgt omhyggeligt op på indberetningerne, f.eks. i tilfælde hvor indberettere til den

eksterne whistleblowerordning gør opmærksom på, at der forgæves er indberettet om alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold til interne ordninger. Det fremgår imidlertid ikke tydeligt af lovudkastet, om Datatilsynet er tiltænkt en tilsynsrolle over for de interne whistleblowerordninger.

Justitia anbefaler på denne baggrund, at der skal sikres offentligt tilgængelige oplysninger om de tiltag, som indberetninger til de interne whistleblowerordninger har givet anledning til. Det samme gælder resultatet af de anbefalede tilbagevendende evalueringer af de interne whistleblowerordninger. Herudover anbefales det, at Datatilsynet får en tilsynsrolle i forhold til de interne whistleblowerordninger.

Det bemærkes i den forbindelse, at en sådan åbenhed og tilsynsforpligtelse kan være afgørende for at sikre tilliden til de offentlige myndigheder og deres interne whistleblowerordninger. Dette skal også ses i lyset af, at der formentlig vil være færre problemsager, der kommer til offentlighedens kendskab, fordi indberetningerne bliver omfattet af tavshedspligt og håndteres internt, hvilket kan give indtryk af en større lukkethed i den offentlige forvaltning.

Med venlig hilsen

Birgitte Arent Eiriksson
Vicedirektør

JUSTITIA

Mobil/Cell +45 30 86 84 97

E-mail: birgitte@justitia-int.org

<http://www.justitia-int.org>



Høring over forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Justitsministeriet har den 24. februar 2021 sendt udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere i høring med frist den 24. marts 2021.

KL takker for muligheden for at afgive bemærkninger og fremsender her høringssvar, idet der dog tages forbehold for efterfølgende politisk behandling af lovforslaget.

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 18

Indledningsvist skal KL beklage, at der i lovforslaget er lagt op til en overimplementering af EU-direktivet på en række punkter. KL opfordrer til, at ministeriet på baggrund af nedenstående bemærkninger vil genoverveje dette.

Lovens anvendelsesområde (§ 1, stk. 1, nr. 3)

Det fremgår af lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 3, at loven omfatter indberetninger, som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold.

Bemærkninger:

Det er KL's opfattelse, at anvendelsesområdet er meget bredt og uigennemsigtigt. Det gør det vanskeligt i praksis at foretage en afgrænsning af anvendelsesområdet.

Særligt "eller øvrige alvorlige forhold" er yderst vanskeligt at fastlægge indholdet af og dermed retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. KL finder derfor, at dette led af bestemmelsen bør udgå. Det bemærkes i den forbindelse, at tilfælde af seksuel chikane og grov chikane falder under begrebet "alvorlige lovovertrædelser", da sådan adfærd er i strid med reglerne i ligebehandlingsloven eller forskelsbehandlingsloven; sådanne forhold vil således fortsat være omfattet af bestemmelsen, hvis "øvrige alvorlige forhold" udgår.

Det er i denne sammenhæng endvidere vigtigt, at der er en klar afgrænsning i forhold til ansættelsesretlige forhold/konflikter, der falder inden for det fagretlige system, og som derfor falder uden for lovforslagets anvendelsesområde. KL anbefaler, at det skrives ind i lovteksten i § 1, stk. 1, nr. 3, at ansættelsesretlige forhold, der er omfattet af det fagretlige system, er undtaget.

Det er endvidere KL's opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt, at der fastsættes en frist for, hvor langt tilbage i tid et forhold kan omfatte i en indberetning. Det kan således være vanskeligt at oplyse en sag, som ligger langt tilbage i tid.

Af hensyn til såvel arbejdsgiveres som arbejdstageres retssikkerhed er det vigtigt, at der er klarhed om, hvilke forhold der kan indberettes om. KL opfordrer til, at der udarbejdes en liste med forhold, som er omfattet, fx som bilag til loven. Alternativt at der i vejledninger til loven skabes den fornødne klarhed.

Lovens anvendelsesområde (§ 1, stk. 3, nr. 5)

Det følger af § 1, stk. 3, nr. 5, at loven ikke finder anvendelse på sager inden for strafferetsplejen.

I bemærkningerne til bestemmelsen er bl.a. anført følgende: "*Bestemmelsen betyder, at loven ikke finder anvendelse fra det tidspunkt, hvor en myndighed har besluttet at overgive sagen til politiet [...].*"

Bemærkninger:

KL finder, at det i bemærkningerne til § 1, stk. 3, nr. 5, anførte kan skabe en vis forvirring om lovens anvendelsesområde.

Det kan fx ikke antages at være meningen med bestemmelsen, at lovens beskyttelse af en whistleblower ikke længere finder anvendelse, hvis de oplysninger, som den pågældende har indberettet til en intern whistleblowerordning, giver arbejdsgiver anledning til at politianmelde det indberettede forhold. Det kan ligeledes heller ikke antages at være meningen med bestemmelsen, at lovens beskyttelse ikke finder anvendelse, hvis en whistleblower – der er uvidende om, at et forhold allerede er politianmeldt af arbejdsgiveren – indgiver indberetning til en intern whistleblowerordning om samme forhold.

Meningen med bestemmelsen er vel snarere, at loven ikke finder anvendelse i forbindelse med en sags behandling ved politi, anklagemyndighed mv. Dette bør fremgå af lovbemærkningerne til § 1, stk. 3, nr. 5.

Definition af begrebet whistleblower (§ 2, nr. 7, litra c)

Det følger af § 2, nr. 7, litra c, at en "whistleblower" kan være en fysisk person, der foretager indberetning eller offentliggørelse af oplysninger om overtrædelser, der er erhvervet i forbindelse med vedkommendes arbejdsrelaterede aktiviteter, og som falder inden for gruppen af medlemmer af direktionen, bestyrelsen, tilsynsrådet eller det tilsvarende ledelsesorgan i en virksomhed.

Det følger af § 2, nr. 9, at "arbejdsrelateret sammenhæng" er nuværende eller tidligere arbejdsaktiviteter i den private eller offentlige sektor, uanset disse aktiviteter art, hvor personer erhverver oplysninger om overtrædelser, og hvor disse personer kunne risikere at blive udsat for repressalier, hvis de indberettede sådanne oplysninger.

Bemærkninger:

Det bør af bemærkningerne til § 2 udtrykkeligt fremgå, om et kommunalbestyrelsesmedlem, der indberetter eller offentliggør oplysninger om overtrædelser, der er erhvervet i forbindelse med kommunalbestyrelsesmedlemmets kommunalbestyrelsesarbejde, er omfattet af lovens whistleblower-begreb, som defineret i § 2, nr. 7, litra c.

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 2 af 18

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 3 af 18

Beskyttelsesbetingelser (§ 5, stk. 2, nr. 3)

Det følger af lovens § 5, stk. 2, nr. 1, at loven finder anvendelse ved offentliggørelse foretaget af personer omfattet af § 2, nr. 7, når den person, der foretager offentliggørelsen, først har foretaget intern og ekstern indberetning eller direkte ekstern indberetning i overensstemmelse med lovens kapitel 3 og 4, uden at den relevante whistleblowerenhed har truffet passende tiltag som reaktion på indberetningen inden for den i § 12, stk. 2, nr. 3, og § 20, stk. 2, nr. 3, fastsatte frist.

I bemærkningerne til § 5, stk. 2, nr. 1, er bl.a. anført følgende: *"Efter bestemmelsens nr. 1, gælder lovens beskyttelse ved offentliggørelse, hvis den person, der foretager en offentliggørelse, først har foretaget indberetning til en intern whistleblowerordning og derefter til den eksterne whistleblowerordning, eller direkte til den eksterne whistleblowerordning [...]."*

Det følger af § 5, stk. 2, nr. 3, at loven finder anvendelse ved offentliggørelse foretaget af personer omfattet af § 2, nr. 7, når den person, der foretager offentliggørelsen, har rimelig grund til at antage, at der i tilfælde af indberetning til en ekstern whistleblowerenhed er risiko for repressalier, eller der på grund af sagens konkrete omstændigheder er ringe udsigt til, at overtrædelserne vil blive imødegået effektivt.

Bemærkninger:

Der bør ydes mere vejledning om forståelsen af § 5, stk. 2, nr. 3, i bemærkningerne. Det bør herunder fremgå, om bestemmelsens 1. led skal forstås sådan, at der først skal være foretaget indberetning til en intern whistleblowerordning, uden at denne har truffet passende tiltag inden for lovens frister, før en situation kan være omfattet af § 5, stk. 2, nr. 3, 1. led. Det bør ligeledes fremgå, om bestemmelsen i § 5, stk. 2, nr. 3, 2. led, vedrørende ringe udsigt til effektiv imødegåelse, kun gælder i forhold til indberetning til den eksterne whistleblowerordning (hvilket er en nærliggende forståelse i lyset af 1. led), eller om det også gælder i forhold til indberetning til en intern whistleblowerordning.

Beskyttelse af whistlebloweren (§ 6, 1. led)

Det fremgår af bemærkningerne til § 6, 1. led, at en whistleblower, der bevidst indberetter urigtige oplysninger eller oplysninger, der er åbenbart grundløse, ikke nyder beskyttelse.

Bemærkninger:

KL opfordrer til, at dette (også) fremgår af lovteksten.

Beskyttelse af whistlebloweren (§ 6, 2. led)

Det følger af lovens § 6, at lovens beskyttelse kun gælder, hvis whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger om overtrædelser var korrekte på tidspunktet for indberetningen, og at oplysningerne henhørte under lovens anvendelsesområde, jf. § 1.

Bemærkninger:

Det bør fremgå af bemærkningerne til § 6, om bestemmelsens 2. led skal forstås sådan, at lovens beskyttelse (også) gælder i tilfælde, hvor en

indberetning reelt ikke er omfattet af lovens anvendelsesområde, jf. § 1, men hvor whistlebloweren har været i god tro om, at indberetningen hørte under lovens anvendelsesområde.

Det bemærkes, at det af bemærkningerne til § 1, side 64, fremgår, at hvis en modtaget indberetning falder uden for anvendelsesområdet, vil den modtagende enhed ikke have pligt til at foretage yderligere i anledning af indberetningen, og afsenderen vil som følge heraf ikke være berettiget til beskyttelse efter loven.

Anonyme indberetninger (de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.3.2)

Det fremgår af de almindelige bemærkninger afsnit 3.2.3.2, side 33, at arbejdsgivere i den offentlige og private sektor, som er omfattet af forpligtelsen til at etablere en intern whistleblowerordning, ikke i medfør af lovforslaget pålægges en forpligtelse til at modtage, behandle og følge op på anonyme indberetninger. Samtidig bemærkes det, at det foreslåede fravær af lovkrav om anonymitet ikke forhindrer den enkelte arbejdsgiver i at beslutte at give mulighed for at indberette anonymt og behandle sådanne indberetninger.

Derefter bemærkes i lovforslaget, at *"Det forhold, at der ikke foreslås indført et krav om modtagelse, behandling og opfølgning på anonyme indberetninger, ændrer endvidere ikke på, at der i alle tilfælde påhviler de modtagende ordninger en sanktionsbelagt tavshedspligt om bl.a. whistleblowerens identitet, jf. den foreslåede § 26 og bemærkningerne hertil"*.

Bemærkninger:

KL finder formuleringen uklar. Hvis en indberetning sker anonymt, antager KL, at indberetterens identitet er ukendt. På hvilken måde skulle en anonym indberetning gøre en kommune (eller anden juridisk enhed) bekendt med indberetterens identitet, således at iagttagelse af tavshedspligten med hensyn til indberetterens identitet ville blive relevant?

Herefter anføres i lovudkastet:

"Der gælder endvidere efter omstændighederne en undersøgelsespligt for offentlige myndigheder, der modtager anonyme oplysninger. En myndighed, som – f.eks. gennem en anonym henvendelse – bliver opmærksom på, at myndigheden eller ansatte i myndigheden ikke overholder de regler, der gælder for myndigheden, eller på, at der foregår andre uregelmæssigheder i myndigheden, har således som udgangspunkt pligt til at undersøge forholdet nærmere.

Der er umiddelbart kun pligt til at foranstalte undersøgelser, hvis der er en vis sandsynlighed for, at der foreligger et ulovligt forhold, som ikke er af ganske underordnet betydning (bagatelagtigt), og som fortsat har en sådan aktualitet, at der er grundlag for at iværksætte en undersøgelse.

Undersøgelsespligten er ikke afhængig af, hvordan myndigheden er blevet opmærksom på et konkret forhold, herunder om der foreligger en navngiven eller en anonym henvendelse. Det kan dog i praksis være vanskeligere at gennemføre en undersøgelse på baggrund af en anonym henvendelse, bl.a.

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 4 af 18

fordi anmelderens troværdighed kan være sværere at vurdere, og fordi det kan være vanskeligt at få den anonyme henvendelse uddybet, idet visse whistleblowerordninger dog er indrettet således, at det er muligt at kommunikere med anonyme anmeldere, efter anmeldelsen er indgivet.

Det bemærkes i den forbindelse, at det med nærværende lovforslag forudsættes, at det skal være muligt at optræde som anonym whistleblower ved indberetning til den eksterne whistleblowerordning, og at der vil være mulighed for anonym to-vejskommunikation mellem whistlebloweren og de eksterne ordninger. Det betyder navnlig, at det vil være muligt for whistlebloweren og den modtagende eksterne ordning at kommunikere med hinanden, uden at whistlebloweren skal opgive sin identitet".

KL finder formuleringen uklar. Først anføres det, at der ikke i medfør af forslaget pålægges en forpligtelse til at modtage, behandle og følge op på anonyme indberetninger, men at forslaget om tavshedspligt med hensyn til identiteten også omfatter anonyme indberetninger. Dernæst fremhæves det, at der efter omstændighederne gælder en undersøgelsespligt for offentlige myndigheder, der modtager anonyme oplysninger. Endelig anføres det, at det med nærværende lovforslag forudsættes, at det skal være muligt at optræde som anonym whistleblower ved indberetning til den eksterne whistleblowerordning.

Er der med lovforslaget tale om, at en ulovbestemt forpligtelse til at reagere på anonyme indberetninger kodificeres? Er der tale om, at den ulovbestemte forpligtelse til at reagere på anonyme indberetninger bliver omfattet af lovens forskrifter for opfølgning? Og/eller er der tale om, at loven (for så vidt den bliver vedtaget af Folketinget) i sin helhed finder anvendelse på anonyme indberetninger – eller kun delvis? Eller er der tale om, at loven finder anvendelse på anonyme indberetninger, såfremt den juridiske enhed vælger, at det skal være muligt at indberette anonymt til den særlige ordning, der indføres med oprettelsen af en intern whistleblowerenhed?

I det omfang anonyme indberetninger bliver omfattet af loven, hvordan tænkes forslaget i § 31, stk. 1, nr. 2, om bødestraf ved bevidst indberetning af urigtige oplysninger anvendt på anonyme indberetninger af urigtige oplysninger?

I det omfang der med lovforslaget sker en kodificering af myndighedernes ulovbestemte forpligtelse til at reagere på anonyme indberetninger, bør dette fremgå direkte af lovteksten. Det bør også fremgå direkte af lovteksten, hvis hensigten er, at lade loven (helt eller delvis) finde anvendelse på anonyme indberetninger i det omfang en juridisk enhed vælger, at den interne whistleblowerenhed skal omfatte håndtering af anonyme indberetninger.

Almindelige bemærkninger pkt. 3.2.4.2. (side 38)

Det fremgår af de almindelige bemærkninger, at det "[f]or så vidt angår kommuner foreslås det, at samtlige kommuner, herunder kommuner med under 10.000 indbyggere, omfattes af pligten til at oprette en intern whistleblowerordning."

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 5 af 18

Bemærkninger:

Da lovtæksten ikke indeholder en bestemmelse om, at samtlige kommuner omfattes af pligten til at oprette en intern whistleblowerordning, foreslår KL, at sætningen ændres til: "Justitsministeriet kan ikke anbefale, at muligheden i direktivet for at undtage kommuner med under 10.000 indbyggere bringes i anvendelse. Det indebærer i praksis, at samtlige kommuner bliver omfattet af pligten til at oprette en intern whistleblowerordning."

Bemærkningerne til § 9, stk. 1

I bemærkningerne til § 9, stk. 1, side 84, nederst, findes følgende afsnit "*Betingelsen om, at den interne kanal skal være "særlig, uafhængig og selvstændig" indebærer [...]".*

Bemærkninger:

KL undrer sig over placeringen af dette afsnit i bemærkningerne, da der ikke af § 9, stk. 1, følger en sådan betingelse om uafhængighed mv. Det bemærkes, at et afsnit med nogenlunde tilsvarende indhold også er medtaget i bemærkningerne til § 12, stk. 1, side 88.

Opfølgning (§ 11, stk. 1, nr. 2, og § 12, stk. 2, nr. 2)*Bemærkninger:*

Det er KL's opfattelse, at lovforslaget efterlader en uklar rolle- og ansvarsfordeling mellem den interne whistleblowerenhed og den juridiske enhed. Dette tema er relevant for alle juridiske enheder, men KL vil særligt fremhæve temaets relevans, når den juridiske enhed er en kommunalbestyrelse.

Kommunalbestyrelserne er kommunernes øverste ansvarlige ledelse, og alle kommunernes anliggender styres af disse, jf. den centrale bestemmelse i lov om kommunernes styrelse § 2. Kommunestyrelsesloven gælder, jf. lovens § 1, alle forhold i den kommunale styrelse, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen.

Det fremgår af bemærkningerne til § 11, stk. 1, side 86,, at "*en udpeget medarbejder ikke må modtage instruks om, hvordan medarbejderen skal håndtere og følge op på konkrete indberetninger. Det er dog ikke et krav efter loven, at der er sikret organisatorisk eller økonomisk uafhængighed fra arbejdspladsens ledelse".*

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til § 12, stk. 2, nr. 2, side 90, at "*Der stilles efter loven alene krav om, at whistleblowerenheden skal følge op på de modtagne indberetninger. Hvorvidt whistleblowerenheden herudover skal have kompetence til træffe beslutning om iværksættelse af f.eks. ansættelsesretlige eller kontraktretlige konsekvenser vil være op til den enkelte arbejdsgiver at afgøre".*

Det er KL's opfattelse, at der med disse bemærkninger ikke i tilstrækkelig grad er klarhed over, hvor langt opfølgingskompetencen rækker, og i hvilket omfang den juridiske enhed – herunder kommunalbestyrelser – kan være med til at opstille rammer for whistleblowerenhedens kompetence. Har den juridiske enhed fx kompetence til at bestemme, at den interne whistleblowerenhed som en del af opfølgningen skal afgive indstilling om, hvilke handlinger/beslutninger opfølgningen skal give anledning til? Og kan

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 6 af 18

den juridiske enhed modsat beslutte, at den interne whistleblowerenheds opfølgingskompetence begrænser sig til "factfinding", altså en undersøgelse af og en stillingtagen til, om indberetningen er korrekt, hvorefter det er op til den juridiske enhed at beslutte, hvad undersøgelsens konklusioner giver anledning til (fx politianmeldelse, indledning af en afskedigelsessag, omorganisering af opgavevaretagelsen m.v.). Det er KL's opfattelse, at en sådan kompetence for den juridiske enhed til generel rammesætning ikke kan anses for en (ulovlig) instruks til en udpeget medarbejder om, hvordan en konkret indberetning skal håndteres. KL finder det væsentligt at få præciseret, at retten til at afgive indstillinger om, hvilke konsekvenser der skal drages på grundlag af opfølgningen, forbeholdes den juridiske enhed, men at den juridiske enhed kan beslutte, at den interne whistleblowerenhed ud over at undersøge og fastlægge, om indberetningen er rigtig, også kan afgive indstilling om, hvilke beslutninger den juridiske enhed kan eller bør træffe i forlængelse af undersøgelsen. Det er således KL's opfattelse, at det ikke er en del af whistleblowerenhedens opfølgingskompetence efter direktivet at afgive indstillinger til kommunalbestyrelsen (den juridiske enhed) om fx politianmeldelse, retsforfølgning, anlæggelse af erstatningssøgsmål eller iværksættelse af ansættelsesretlige konsekvenser, idet dette ville indebære en indskrænkning med hensyn til fx kommunalbestyrelsens beføjelser og ansvar for at varetage kommunens anliggender.

Feedback (§ 11, stk. 1, nr. 3, og § 12, stk. 2, nr. 3)

Feedback er i § 2, nr. 13, defineret som meddelelse til whistlebloweren af oplysninger om de påtænkte eller trufne tiltag som opfølgning og om begrundelsen for en sådan opfølgning.

Det følger af § 11, stk. 1, nr. 3, at whistleblowerenheden skal give feedback til whistlebloweren, jf. § 12, stk. 2, nr. 3.

Det følger af § 12, stk. 2, nr. 3, at en arbejdsgiver skal indføre passende procedurer for whistleblowerordningen, der sikrer, at whistlebloweren modtager feedback hurtigt og ikke senere end tre måneder fra bekræftelsen af modtagelsen, jf. nr. 1.

I bemærkningerne til § 12, stk. 2, nr. 3, er anført, at whistleblowerenheden skal meddele whistlebloweren, hvilke tiltag der er iværksat eller påtænkes iværksat som opfølgning på indberetningen, og om begrundelsen for en sådan opfølgning.

Bemærkninger:

Det bør klart fremgå af bemærkningerne til § 11 og/eller § 12, hvordan pligten til at give feedback til en whistleblower skal håndteres i relation til databeskyttelsesreglerne og tavshedspligten i forvaltningslovens § 27. Hvis en indberetning fx har givet anledning til ansættelsesretlige skridt over for – eller måske endda politianmeldelse af – en (anden) ansat, hvordan håndteres dette så i relation til feedbackforpligtelsen?

Ekstern bistand (bemærkningerne til § 11, stk. 2)

Det er i bemærkningerne til § 11, stk. 2, side 88, anført, at det forhold, at en whistleblowerenhed [burde der stå en juridisk enhed eller en arbejdsgiver?] ikke har outsourcet sin whistleblowerordning til en ekstern leverandør, ikke

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 7 af 18

udelukker, at whistleblowerenheden som opfølgning på en indberetning i et konkret tilfælde kan antage ekstern bistand. Det betyder, at whistleblowerenheden i et sådant tilfælde ikke over for den eksterne tredjepart er omfattet af den særlige tavshedspligt i § 26 og reglerne om videregivelse i § 27.

Bemærkninger:

KL er tilfreds med, at reglerne om tavshedspligt og videregivelse i §§ 26 og 27 ikke er til hinder for, at arbejdsgiver i konkrete tilfælde kan antage ekstern bistand til opfølgning på en indberetning, fx fra en advokat, og i den forbindelse dele såvel oplysninger om whistleblowerens identitet som andre oplysninger fra indberetningen.

KL finder dog, at det vil være hensigtsmæssigt, om dette fremgår direkte af bestemmelserne i §§ 26 og 27, eller at det i bemærkningerne til § 11, stk. 2, anførte i det mindste også fremgår af bemærkningerne til disse bestemmelser.

Vejledningspligt (§ 12, stk. 3)

Det fremgår af bemærkningerne til § 12, stk. 3, side 90-91, at bestemmelsen er en fravigelse af forvaltningslovens § 7, stk. 2, hvorefter offentlige myndigheder har pligt til at videresende henvendelser, der ikke vedrører deres sagsområde, til rette myndighed. Myndigheden er imidlertid fortsat omfattet af den almindelige vejledningspligt, jf. bl.a. forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Det fremgår endvidere, at eventuelle indberetninger fra whistleblowere, der ved en fejl ikke fremsendes til en myndigheds whistleblowerordning, fortsat vil skulle videresendes hertil, herunder i medfør af forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Bemærkninger:

Det er KL's opfattelse, at det bør fremgå direkte af lovteksten, at forslaget til bestemmelsen i § 12, stk. 3, for så vidt angår offentlige myndigheder er en fravigelse af forvaltningslovens § 7, stk. 2.

For så vidt angår formuleringen om, at eventuelle indberetninger, der ved en fejl ikke fremsendes til en myndigheds whistleblowerordning, fortsat vil skulle videresendes hertil, herunder i medfør af forvaltningslovens § 7, stk. 2, stiller KL sig uforstående over for denne. Skal lovforslaget forstås sådan, at den interne whistleblowerordning er en selvstændig myndighed, således at den er en anden myndighed forskellig fra den juridiske enhed, som i medfør af loven har etableret den interne whistleblowerordning? Forvaltningslovens § 7, stk. 2, regulerer ikke intern videregivelse inden for samme myndighed.

Eller skal formuleringen forstås sådan, at den angår indberetninger, som indgives til en anden juridisk enhed end den enhed, som indberetningen angår? Hvis dette er tilfældet, opstår spørgsmålet, hvorvidt medarbejdere i den juridiske enhed, der ved en fejl modtager indberetningen, også bliver omfattet af tavshedspligten i medfør af §§ 26 og 27. Det bør præciseres i bemærkningerne til § 12.

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 8 af 18

Informationspligt (§ 13, nr. 2)

Det følger af § 13, stk. 2, at en arbejdsgiver i en klar og lettilgængelig form, hvor det er relevant, skal stille oplysninger til rådighed for enhedens arbejdstagere om proceduren for at foretage indberetning eksternt til Den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer eller agenturer.

Det følger af § 5, stk. 1, nr. 3, at loven finder anvendelse for whistleblowere, der foretager indberetning til en ekstern whistleblowerordning i institutioner, organer, kontorer eller agenturer under Den Europæiske Union, der har eksterne indberetningskanaler og procedurer for modtagelse af indberetninger af overtrædelser, der henhører under lovens anvendelsesområde.

Det er i bemærkningerne til § 5, stk. 1, nr. 3, anført, at det navnlig drejer sig om EU-kommissionen, Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA), Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA), Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) og Det Europæiske Lægemedelagentur (EMA).

Bemærkninger:

Bestemmelsen i § 13, nr. 2, fastsætter en omfattende informationsforpligtelse inden for et område, hvor kommunerne sjældent navigerer og derfor antageligvis ikke har særlig indsigt i. Det vil derfor kunne være administrativt byrdefuldt for kommunerne at opfylde denne informationsforpligtelse.

KL foreslår derfor, at oplysningspligten for så vidt angår proceduren for indberetning til EU-institutioner i stedet løses centralt, fx af Datatilsynet som ekstern whistleblowerordning i henhold til en ny bestemmelse i kapitel 4, sådan at kommunerne kan opfylde deres oplysningspligt i § 13, nr. 2, via henvisning til fx Datatilsynets hjemmeside.

Fælles intern whistleblowerordning (§ 15)

Det følger af lovudkastets § 15, at kommuner kan beslutte at oprette en fælles intern whistleblowerordning, som kan deles mellem kommuner eller drives af en fælles kommunal myndighed.

Af bemærkningerne til forslaget fremgår bl.a., at bestemmelsen ikke opstiller faste rammer for kommunernes mulighed for at oprette fælles whistleblowerordninger, og det er således op til de enkelte kommuner at beslutte, om de ønsker at oprette en fælles whistleblowerordning, ligesom det er op til de enkelte kommuner at beslutte, hvorvidt ordningen skal drives af en fælles kommunal myndighed. Bestemmelsen giver fx mulighed for, at alle kommuner i en bestemt landsdel eller samtlige kommuner kan vælge at oprette en fælles intern whistleblowerordning, som drives af en i fællesskab udvalgt kommunal myndighed.

Bemærkninger:

KL finder, at der er behov for, at lovforslagets bemærkninger tydeligere redegør for mulighederne for at oprette fælles interne whistleblowerordninger.

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 9 af 18

KL ønsker således, at det præciseres, hvad der nærmere ligger i en "fælles intern whistleblowerordning", herunder om der menes en til formålet oprettet ny juridisk enhed. Det bør i den forbindelse fremgå, hvilke juridiske personer en kommune kan dele en sådan fælles whistleblowerordning med, herunder kommunale fællesskaber (efter styrelseslovens § 60 som betragtes som en specialkommune), eller andre juridiske personer, som kommunen deltager i (det kunne fx være forsyningsselskaber).

KL ønsker ligeledes, at det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at en kommune kan varetage whistleblowerordningen for andre kommuner eller kommunale fællesskaber (etableret iht. styrelseslovens § 60), som kommunen deltager i, eller for andre juridiske personer, som kommunen deltager i (fx forsyningsselskaber).

Endelig bør det fremgå (af lov og bemærkninger), hvilke muligheder kommunale fællesskaber har for at have fælles whistleblowerordning med andre, herunder deltagende kommuner samt evt. andre kommunale fællesskaber, eller for at varetage whistleblowerordningen for andre, herunder de deltagende kommuner.

Eksterne whistleblowerordninger (kapitel 4)

Bemærkninger:

Der synes ikke hverken i de almindelige bemærkninger eller bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser vedrørende den eksterne whistleblowerordning at være taget stilling til, hvordan den eksterne ordning skal forholde sig i den situation, hvor en intern whistleblowerordning allerede er i gang med at følge op på en identisk indberetning - enten fra samme whistleblower eller en anden whistleblower. En sådan situation kunne evt. opstå, hvis whistlebloweren synes, det går for langsomt med opfølgningen i den interne whistleblowerordning, eller hvis whistlebloweren har sendt to enslydende indberetninger til henholdsvis den interne whistleblowerordning og den eksterne whistleblowerordning.

Dette bør der tages stilling til i lovforslaget.

Behandling af personoplysninger (§ 23)

Det følger af § 23, at behandling af personoplysninger kan ske, når det er nødvendigt for at behandle indberetninger, der er modtaget som led i en whistleblowerordning oprettet i henhold til denne lov.

Af bemærkningerne til § 23 fremgår, at offentlige myndigheder og private med hjemmel i bestemmelsen vil kunne behandle personoplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 6, 9 og 10, hvis der er nødvendigt for at behandle en konkret indberetning, der er modtaget som led i en whistleblowerordning oprettet i henhold til loven, fx i forbindelse med undersøgelse af en modtagen indberetning. Det fremgår videre, at bestemmelsens krav om nødvendighed indebærer, at den dataansvarlige skal foretage en konkret vurdering af behovet for at behandle de modtagne personoplysninger.

Bemærkninger:

1. Det kan tænkes, at interne whistleblowerordninger oprettet i henhold til loven vil modtage indberetninger, som rummer oplysninger om en række

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 10 af 18

forskellige forhold, herunder både forhold som falder inden for lovens anvendelsesområde og forhold, der falder uden for lovens anvendelsesområde. Det kan ligeledes tænkes, at interne whistleblowerordninger vil modtage indberetninger, som indeholder en lang række oplysninger af større eller mindre relevans i relation til det forhold, som indberetningen angår.

Det bør af bemærkningerne til § 23 fremgå, at der ikke er pligt til i forbindelse med modtagelse af en indberetning at tage stilling til spørgsmålet om relevansen af samtlige oplysninger i indberetningen med henblik på eventuel sletning af oplysninger.

KL henviser i den forbindelse til, at en tilsvarende problemstilling med modtagelse af oplysninger, som ikke er nødvendige, kan opstå under en rekrutteringsproces, fx i forbindelse med modtagelse af jobansøgninger. Datatilsynet har i sin vejledning om databeskyttelse i forbindelse med ansættelsesforhold, afsnit 4.1, anført følgende om denne problemstilling: *”Under et rekrutteringsforløb vil arbejdsgiveren ofte modtage en række oplysninger, som ikke vil være nødvendige for at træffe beslutning om mulig ansættelse. Der kan imidlertid ikke anses at eksistere en pligt for arbejdsgiveren til under processen at tage stilling til spørgsmålet om oplysningernes relevans med henblik på eventuel sletning af oplysninger.”*

2. Det bør fremgå af bemærkningerne til forslaget i § 23, at behandlingshjemlen ikke udvider whistleblowerordningernes mulighed for at undersøge en indberetning i forbindelse med opfølgningen. Whistleblowerordningen i en offentlig myndighed vil fx skulle iagttage loven om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. Som et andet eksempel kunne nævnes, at bestemmelsen for kommunernes vedkommende ikke udgør nogen begrænsning i den beskyttelse mod, at forvaltningen tilgår kommunalbestyrelsesmedlemmers mails, som følger af kommunestyrelseslovens § 8 b (kommunalbestyrelsesmedlemmers mailkorrespondance via udstyr stillet til rådighed af kommunen er undtaget fra databeskyttelsesreglerne).

Lovforslagets bemærkninger bør indeholde en grundig redegørelse ikke blot for den foreslåede bestemmelses konsekvenser for den, der anmeldes i forbindelse med en indberetning, sådan som det er sket i høringsudkastet, men også for den behandling af personoplysninger og de beføjelser, som whistleblowerordningen har i forbindelse med opfølgningen på en indberetning.

Registrering (§ 24)

I bemærkningerne til § 24, stk. 1, side 107, er det anført, at pligten til at foretage registrering gælder i forhold til samtlige dokumenter, som myndigheden har modtaget fra whistlebloweren i anledning af en indberetning.

I bemærkningerne til § 24, stk. 2, side 107, er det videre anført, at *”Der kan ikke udledes nogen fast frist for, hvor længe indberetninger må opbevares efter bestemmelsen. Det vil bero på en konkret vurdering, hvor det vil være op til den pågældende whistleblowerenhed løbende at vurdere, om opbevaringen af tidligere modtagne indberetninger fortsat er nødvendig og*

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 11 af 18

forholdsmæssig. Opbevaring i overensstemmelse med de databeskyttelsesretlige regler vil i almindelighed være i overensstemmelse med bestemmelsen."

Bemærkninger:

Menes der med "myndigheden" whistleblowerenheden?

KL finder, at det ikke er hensigtsmæssigt, at en whistleblowerenhed løbende skal vurdere opbevaring af tidligere modtagne indberetninger; der bør i stedet kunne fastsættes generelle slettefrister vedrørende sletning af modtagne indberetninger. KL henviser i den forbindelse til, at det for så vidt angår princippet om opbevaringsbegrænsning i Justitsministeriets betænkning nr. 1565 om databeskyttelsesforordningen, side 91, er anført, at *"der ikke af bestemmelsen i persondatalovens § 5, stk. 5, kan udledes en pligt for en dataansvarlig myndighed til løbende at gennemgå samtlige sine sager, dokumenter mv. med henblik på at sikre, at der ikke opbevares konkrete personoplysninger i strid med persondatalovens § 5, stk. 5, så længe myndigheden har procedurer, som sikrer, at der sker sletning i overensstemmelse med de fastsatte frister"*

En lignende formulering bør indsættes i lovforslagets bemærkninger som erstatning for formuleringen om løbende vurdering.

Tavshedspligt og videregivelse (de almindelige bemærkninger)

Det er i de almindelige bemærkninger, afsnit 3.2.3.2, side 31, anført, at det foreslås, at direktivets principper om beskyttelse af whistleblowere implementeres således, at lovens beskyttelse svarer til den beskyttelse, der som minimum skal indføres i medfør af direktivet.

Det fremgår i forlængelse heraf i de almindelige bemærkninger, side 32, at der foreslås indført såvel tavshedspligt om whistleblowerens identitet som tavshedspligt om indholdet af modtagne indberetninger i øvrigt.

Bemærkninger:

KL undrer sig over, at ovennævnte betegnes som minimumimplementering, da direktivets artikel 16 kun angår tavshedspligt om whistleblowerens identitet.

Tavshedspligt og aktindsigt (§ 26)

Det fremgår af bemærkningerne til § 26, stk. 1, side 109, at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke er undergivet aktindsigt. Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af den særlige tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheder skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Bemærkninger:

KL finder formuleringen uklar. KL forstår § 26 sådan, at den særlige tavshedspligt omfatter både whistleblowerens identitet og selve indberetningen – altså det/de dokument/dokumenter, som whistlebloweren har fremsendt, jf. lovteksten: *"Den, der er udpeget til at modtage og følge op på indberetninger [...] har tavshedspligt med hensyn til oplysninger, der indgår heri"*. Det efterlader umiddelbart ikke dele, som ikke er omfattet af tavshedspligten. KL foreslår, at den sidste sætning refereret ovenfor udgår,

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 12 af 18

eller at Justitsministeriet i bemærkningerne tydeliggør, hvordan § 26 skal forstås, hvis tavshedspligten ikke omfatter hele indberetningen, men evt. kun en del heraf samt indføjer et eksempel på, hvornår tavshedspligten kun omfatter en del af indberetningen

Tavshedspligt ifm. videregivelse (§ 26, stk. 2, og § 27, stk. 3)

Det følger af § 26, stk. 2, at tavshedspligten i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse for personer, der ved videregivelse efter § 27, får kendskab til oplysninger som nævnt i stk. 1.

Det fremgår af bemærkningerne til § 26, stk. 2, at bestemmelsen indebærer, at personer, som i forbindelse med en lovlig videregivelse af oplysninger i medfør af § 27 får kendskab til sådanne fortrolige oplysninger, er underlagt tavshedspligt på samme måde som den autoriserede medarbejder, der lovligt har videregivet oplysningerne.

Det følger af § 27, stk. 3, at andre oplysninger fra indberetninger end de i stk. 1 nævnte, kun må videregives til andre end den, der er udpeget til at modtage og følge op på indberetninger, jf. § 11, stk. 1, og § 19, stk. 1, når det sker som led i opfølgning på en indberetning eller for at imødegå overtrædelser, jf. § 1.

Det fremgår af bemærkningerne til § 27, stk. 3, at bestemmelsen indebærer, at oplysninger fra indberetninger, der ikke vedrører whistleblowerens identitet, kan videregives med det formål at følge op på indberetningen eller for at imødegå den eller de indberettede overtrædelser. Der kan i medfør af bestemmelsen fx deles oplysninger internt i en juridisk enhed for at undersøge, om den indberettede overtrædelse faktisk finder eller har fundet sted.

Det fremgår videre af bemærkningerne til § 27, stk. 3, at formålet med at indføre en særlig tavshedspligt for så vidt angår de oplysninger i indberetningen, som ikke vedrører whistleblowerens identitet mv., er at sikre et fortroligt rum for eventuelle undersøgelser, som indberetningen måtte give anledning til, herunder nævnes hensyn til at berørte personer lider skade på omdømme mv., hvis ufuldstændige oplysninger videreformidles, og det senere viser, at det indberettede forhold ikke forelå eller i øvrigt ikke fremstod retvisende.

Bemærkninger:

Det bemærkes, at videregivelseshjemlen i § 27, stk. 3, må forudses bl.a. at blive anvendt til at videregive oplysninger om indholdet af en indberetning til berørte personer, som defineret i § 2, nr. 10, i forbindelse med undersøgelse af, om en indberettet overtrædelse faktisk har fundet sted.

Det vil i den forbindelse være problematisk, hvis tavshedspligten i § 26, stk. 2, skulle forhindre den berørte person i at dele de pågældende oplysninger med en partsrepræsentant eller bisidder, fx en tillidsrepræsentant, en repræsentant fra en fagforening, en advokat eller et familiemedlem.

Tilsvarende vil det i øvrigt også kunne være relevant for andre end berørte personer, fx andre medarbejdere hos arbejdsgiver der som led i en undersøgelse af et indberettet forhold bliver bedt om at bidrage med

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 13 af 18

oplysninger om forholdet. Også sådanne medarbejdere vil kunne have en berettiget forventning om at kunne dele oplysningerne med en partsrepræsentant eller en bisidder.

KL finder, at det bør fremgå udtrykkeligt af § 26 og/eller bemærkningerne hertil, at tavshedspligten ikke er til hinder for, at berørte personer eller andre deler oplysninger med partsrepræsentanter/bisiddere.

Tavshedspligt og kendskab ved en fejl (§ 26, stk. 3)

Det følger af § 26, stk. 3, at tavshedspligten i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse for uautoriserede medarbejdere ved myndigheder, der driver eksterne whistleblowerordninger, jf. § 17, som ved en fejl mv. får kendskab til de i stk. 1 nævnte oplysninger.

Bemærkninger:

KL undrer sig over, at tavshedspligten kun gælder for uautoriserede medarbejdere ved den eksterne whistleblowerordning, der ved en fejl får kendskab til oplysninger omfattet af tavshedspligten i stk. 1. KL finder, at en tilsvarende tavshedspligt bør gælde for andre personer, der ved en fejl får kendskab til oplysningerne nævnt i stk. 1, herunder fx uautoriserede medarbejdere hos arbejdsgiver.

Tavshedspligt om whistleblowerens identitet i relation til opfølgning (§ 26, stk. 1, og § 27, stk. 1)

Det følger af § 26, stk. 1, at den, der er udpeget til at modtage og følge op på indberetninger har tavshedspligt med hensyn til oplysninger, der indgår heri.

Det følger af § 27, stk. 1, at oplysninger om whistleblowerens identitet og andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes, ikke uden whistleblowerens udtrykkelige samtykke må videregives til andre end autoriserede medarbejdere, der er kompetente til at modtage eller følge op på indberetninger.

I bemærkningerne til § 27, stk. 5, side 114, er det anført, at der kan være sager, hvor resultatet af, at en whistleblower ikke samtykker til videregivelse af oplysninger om dennes identitet, bliver, at det ikke vil være muligt at oplyse sagen tilstrækkeligt til at kunne gå videre med sagen.

Bemærkninger:

Som nævnt i bemærkningerne til § 27, stk. 5, kan der forekomme tilfælde, hvor det ikke vil være muligt for whistleblowerenheden at oplyse en sag tilstrækkeligt, hvis whistlebloweren ikke samtykker til videregivelse af oplysninger om dennes identitet. Dette kan fx tænkes at være tilfældet ved indberetninger om seksuel chikane, hvor det ofte kun vil være whistlebloweren og den berørte person, der kan medvirke til at oplyse sagen.

KL forstår det i bemærkningerne til § 27, stk. 5, anførte sådan, at whistleblowerenheden i sådanne tilfælde ikke kan gå videre med sagen, dvs. at whistleblowerenheden må afslutte sagen.

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 14 af 18

Det er imidlertid uklart, hvad konsekvensen er af, at whistleblowerenheden i sådant et tilfælde afslutter sagen. Er det i sådan en situation muligt for den juridiske enhed (arbejdsgiver) at anvende oplysningerne fra indberetningen (om fx seksuel chikane) i en anden sammenhæng, fx som led i en relevant opfølgning/reaktion på det indberettede problem med henblik på at overholde arbejdsmiljøreglerne, hvorefter arbejdsgiver har pligt til at sørge for, at arbejdsforholdene er sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarlige?

Det bemærkes i den forbindelse, at det i bemærkningerne til § 27, stk. 5, side 114-115, er anført, at oplysninger i en indberetning fra en anonym whistleblower efter omstændighederne kan danne grundlag for, at en sag opstartes. Til gengæld kan sådanne oplysninger som hovedregel ikke indgå som en del af det bevismæssige grundlag for en indgribende afgørelse. Myndigheden vil i en sådan situation være nødsaget til at indhente yderligere oplysninger til brug for behandling af sagen.

KL foreslår, at en lignende tekst tilføjes i bemærkningerne for så vidt angår den ovenfor beskrevne situation, hvor en whistleblower ikke er anonym, men ikke samtykker til videregivelse af oplysninger om sin identitet.

Fx:

"Hvis en whistleblower ikke samtykker til videregivelse af oplysninger om dennes identitet, og hvis whistleblowerenheden af denne grund ikke har mulighed for at oplyse sagen tilstrækkeligt og derfor må afslutte sagen, bør whistleblowerenheden orientere den juridiske enhed (arbejdsgiver) herom. Med henblik på at overholde fx sine arbejdsmiljøretlige pligter kan den juridiske enhed (arbejdsgiver) herefter behandle oplysningerne i indberetningen som om, der er tale om en klage fra en anonym person. Oplysningerne kan således efter omstændighederne danne grundlag for, at der iværksættes relevante tiltag, herunder at en sag opstartes af den juridiske enhed. Oplysningerne kan dog som hovedregel ikke indgå som en del af det bevismæssige grundlag for en indgribende afgørelse. Den juridiske enhed vil i en sådan situation være nødsaget til at indhente yderligere oplysninger til brug for behandling af sagen."

Videregivelse uden samtykke (§ 27, stk. 2)

Det følger af § 27, stk. 2, at oplysninger omfattet af stk. 1 uden whistleblowerens samtykke kun må videregives til anden offentlig myndighed, når videregivelsen sker for at imødegå overtrædelse, jf. § 1, eller med henblik på at sikre berørte personers ret til et forsvar.

Det fremgår af bemærkningerne til § 27, stk. 2, at der vil kunne ske videregivelse med henblik på at imødegå og undersøge en indberettet overtrædelse, herunder til politiet eller relevante tilsynsmyndigheder på det relevante område, fx Finanstilsynet, Datatilsynet eller relevante tilsynsmyndigheder på skatteområdet, når det er nødvendigt og forholdsmæssigt i forbindelse med undersøgelser foretaget af myndigheder eller til brug for retssager, herunder hvor det er nødvendigt for at sikre den berørte persons ret til et forsvar.

Bemærkninger:

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 15 af 18

KL undrer sig over ordlyden "anden offentlig myndighed" i § 27, stk. 2, og det i bemærkningerne til § 27, stk. 2, anførte om "i forbindelse med undersøgelser foretaget af myndigheder". Skal bestemmelsen forstås sådan, at kun offentlige myndigheder har mulighed for at videregive de pågældende oplysninger til fx politiet eller relevante tilsynsmyndigheder?

Videregivelse med samtykke (§ 27, stk. 1 og 2)

Det er i bemærkningerne til § 27, stk. 2, side 111, anført, at *"Det følger således af den foreslåede bestemmelse, at oplysninger om whistleblowerens identitet mv. kan videregives, hvis den pågældende whistleblower udtrykkeligt samtykker hertil."*

Bemærkninger:

KL bemærker, at den ovenfor citerede bemærkning til § 27, stk. 2, reelt angår både § 27, stk. 1, og § 27, stk. 2, og at dette bør fremgå af bemærkningerne.

Det bør i øvrigt i forlængelse heraf klart fremgå af bemærkningerne, om et samtykke efter § 27 skal leve op til databeskyttelsesforordningens krav til gyldigt samtykke eller ej (det er i bemærkningerne side 111 anført at *"Ved samtykke forstås enhver frivillig, specifik og informeret viljestilkendegivelse, hvorved den, oplysningen angår, indvilger i, at oplysningen videregives. Et samtykke kan tilbagekaldes."*)

Videregivelse som led i opfølgning (§ 27, stk. 3)

Det er i bemærkningerne til § 27, stk. 3, anført, at *"Der kan i medfør af bestemmelsen f.eks. deles oplysninger internt i en juridisk enhed for at undersøge, om den indberettede overtrædelse faktisk finder eller har fundet sted. Der kan endvidere deles oplysninger om formodede overtrædelser eksternt med henblik på opfølgning eller imødegåelse."*

Bemærkninger:

KL foreslår, at følgende tilføjes til bemærkningerne til § 27, stk. 3 (tilføjelser er understreget):

"Der kan i medfør af bestemmelsen f.eks. deles oplysninger internt i en juridisk enhed for at undersøge, om den indberettede overtrædelse faktisk finder eller har fundet sted. Det kan også være et led i en opfølgning på en indberetning at underrette ledelsen om indberetningen, give ledelsen status for undersøgelsen af indberetningen, oplyse ledelsen om konklusionen på undersøgelsen af en indberetning mv., herunder med henblik på at sikre, at ledelsen fx kan give tilsagn om økonomisk bevilling til indhentning af sagkyndig bistand fra eksterne rådgivere som fx advokater, konsulenter og revisorer i forbindelse med opfølgningen på en indberetning.

Der kan endvidere deles oplysninger om formodede overtrædelser eksternt med henblik på opfølgning eller imødegåelse, herunder kan oplysninger fra indberetningen deles med eksterne, fx advokater, konsulenter og revisorer, med henblik på at disse forestår undersøgelser som led i opfølgningen på indberetningen, også selvom sådan inddragelse ikke sker som led i en generel udlicitering med henvisning til § 11, stk. 2.

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 16 af 18

KL forudsætter i den forbindelse, at § 11, stk. 2, alene omfatter generel udlicitering af hele eller dele af den interne whistleblowerordning og ikke udlicitering i forbindelse med en konkret indberetning.

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Kommunalbestyrelsesmedlemmers ret til sagsindsigt (§ 27, stk. 1-3)

Forslaget til § 27 er bygget op således, at bestemmelsen i stk. 1 indeholder et forbud mod uden samtykke at videregive oplysninger om whistleblowerens identitet til andre end autoriserede medarbejdere, der er kompetente til at modtage eller følge op på indberetningen.

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 17 af 18

Forslaget til stk. 2 omhandler videregivelse til anden myndighed, og stk. 3 regulerer videregivelse til "andre". Bestemmelsen i stk. 3 lempes efter sin ordlyd kun den særlige tavshedspligt for så vidt det sker som led i "opfølgning på en indberetning eller for at imødegå overtrædelser, jf. § 1".

Forslaget i stk. 4 og 5 omhandler ikke spørgsmål af betydning for kommunalbestyrelsesmedlemmers ret til sagsindsigt i medfør af kommunestyrelseslovens § 9.

Det fremgår af bemærkningerne til § 27, side 112, at "For så vidt angår kommuner og regioner, bemærkes det, at den foreslåede § 27, stk. 1-3 [fremhævet, red.], ikke begrænser kommunalbestyrelsens medlemmers ret til sagsindsigt efter § 9 i lov om kommuners styrelse for så vidt angår oplysninger".

Bemærkninger:

Det er KL's opfattelse, at der ikke er dækning for denne formulering i lovtæksten. Det er alene stk. 3, der er relevant i denne sammenhæng (og navnlig er henvisningen til stk. 1 irrelevant, da den angår whistleblowerens identitet), og som lovtæksten er formuleret i høringsudgaven, er der tale om en særregel, der kun tillader videregivelse til andre, hvis det sker som led i opfølgning eller for at imødegå overtrædelser. Retten til sagsindsigt gælder generelt og ikke kun i forbindelse med opfølgning eller imødegåelse af overtrædelser.

Det bør derfor fremgå direkte af lovtæksten, at bestemmelsen ikke indskrænker kommunalbestyrelsesmedlemmers ret til sagsindsigt, bortset fra oplysninger om whistleblowerens identitet.

Underretning forud for videregivelse (§ 27, stk. 4)

Det følger af § 27, stk. 4, at whistlebloweren skal underrettes forud for videregivelse efter stk. 1, medmindre underretningen vil bringe relaterede undersøgelser eller retssager i fare.

Bemærkninger:

KL undrer sig over henvisningen i § 27, stk. 4, til § 27, stk. 1. Burde henvisningen rettelig være til § 27, stk. 2?

Fravigelse af regler i forvaltningsloven (§ 27, stk. 5)

Bemærkninger:

Følgende sætning side 114 kunne med fordel skrives mere klart:
"Fravigelsen af begrundelsesreglerne i § 24 indebærer, at oplysninger om whistleblowerens identitet og andre oplysninger, ud fra hvilke

whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes, ikke skal indgå i det grundlag, som der i en sag, som en indberetning omhandler eller har givet anledning til, træffes en afgørelse på”.

Fx:

”Fravigelsen af begrundelsesreglerne i § 24 indebærer, at oplysninger om whistleblowerens identitet og andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes, ikke kan indgå i afgørelsesgrundlaget for en sag, der angår eller er foranlediget af indberetningen.”

Godtgørelse (§ 29)

Det anføres i bemærkningerne, at en ikke-økonomisk godtgørelse for fysiske personer, herunder lønmodtagere, fastsættes i overensstemmelse med principperne i ligestillingslovens § 16, stk. 3.

Bemærkninger:

Det er KL's opfattelse, at det bør være op til domstolene at fastsætte godtgørelsen. Der bør derfor i bemærkningerne stå, at der gælder det samme for fysiske som for juridiske personer, nemlig, at der skal *”foretages en skønsmæssig vurdering ud fra de samlede omstændigheder i sagen”*.

Det er endvidere KL's opfattelse, at bemærkningerne til § 29 vedrørende genansættelse af medarbejdere bør udtrykke den arbejdsretlige retspraksis, hvor det altovervejende udgangspunkt er, at der ikke sker genansættelse, men derimod ydes en godtgørelse.

Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet vil udarbejde vejledninger til whistleblowerloven. KL vil gerne kvittere for dette. KL vil i den forbindelse opfordre til, at Justitsministeriet benytter samme fremgangsmåde som blev anvendt i forbindelse med udarbejdelse af vejledninger til databeskyttelsesforordningen, hvor ministeriet udarbejdede udkast, som derefter blev sendt i høring hos relevante interessenter eller drøftet med sådanne interessenter og i nogle tilfælde begge dele. KL deltager meget gerne i et sådant arbejde. KL peger i den forbindelse på, at der er ca. 500.000 ansatte i kommunerne, og at det derfor er af stor betydning, at vejledningerne bliver brugbare i en kommunal sammenhæng. Endelig skal KL opfordre til, at vejledningerne offentliggøres umiddelbart efter lovens vedtagelse.

KL forudsætter, at kommunerne kompenseres for de økonomiske udgifter, de får i forbindelse med de tiltag, der skal iværksættes som følge af whistleblowerloven.

Dato: 24. marts 2021

Sags ID: SAG-2021-01274
Dok. ID: 3056938

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 18 af 18

Anne Louise Ellingsøe

Fra: Dorthe Hald Bergqvist
Sendt: 24. marts 2021 11:30
Til: Anne Louise Ellingsøe; Stats- og Menneskeretskontoret (951s17)
Cc: Annette Kornerup - Departementet
Emne: SV: Høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere - (2019-60-0035)

Sag: 2019-60-0035
Sagsdokument: 1910160

Til Justitsministeriet, att. Anne Louise Ellingsøe

Kulturministeriet har ingen bemærkninger til det fremsendte lovforslag.

Ministeriet ønsker en dialog med Justitsministeriet om relevant hjemmelsudnyttelse i arkivloven i forhold til beskyttelse af whistleblowere.

Venlig hilsen

Dorthe Hald Bergqvist
Chefkonsulent

Kulturministeriets Koncern HR
HR-partner for ministerområdet

Slots- og Kulturstyrelsen
Hammerichsgade 14
1611 København V

T 33 95 42 00
M 33 74 55 48
dhb@slks.dk | slks.dk



Slots- og Kulturstyrelsen behandler dine oplysninger efter reglerne i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. [Sådan håndterer vi dine personoplysninger.](#)

Fra: Justitsministeriet <jm@jm.dk>
Sendt: 24. februar 2021 09:51
Emne: Høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere - (2019-60-0035)

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen


JUSTITSMINISTERIET
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Justitsministeriet



Høringssvar fra Københavns Universitet

Københavns Universitet har modtaget Justitsministeriets udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere af 24. februar 2021 med anmodning om bemærkninger senest 24. marts 2021.

Københavns Universitet fremsender i den forbindelse hermed bemærkninger.

Bemærkninger fra Det Juridiske Fakultet¹

Justitsministeriets lovudkast om beskyttelse af whistleblowere skal gennemføre EU-direktivet fra oktober 2019, og lovudkastet indeholder både stærke og svage sider. Den grundlæggende diskussion, som set i et samlet EU-perspektiv har kendetegnet netop dansk ret på området (se senest betænkning nr. 1553 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger), nemlig om der er behov for et lovgivningsmæssigt initiativ, er – på netop EU-retlig baggrund - for så vidt løst ved lovudkastet. I forhold til substansen er det overordnede indtryk herudover, at den usikkerhed, som præger retsområdet, kun i nogen grad søges afklares i lovudkastet.

Direktivet og lovudkastet er på flere – ret vigtige - punkter relativt uklart. Uklarheden vil typisk være til skade for whistlebloweren, da det vil kunne være behæftet med en ret betydelig tvivl, om den beskyttelse, som direktiv og lovudkast opstiller, vil kunne finde anvendelse. Det er typisk ikke ansporende for ytringsfrihed og whistleblowing, hvis der hersker usikkerhed.

¹ Afgivet af Michael Gøtze, Professor i forvaltningsret, Det Juridiske Fakultet, Michael.gotze@jur.ku.dk.

REKTORSEKRETARIATET

NØRREGADE 10
1165 KØBENHAVN K

DIR 35 33 77 51

nasga@adm.ku.dk

REF: NASGA
SAG: 040-0400/21-7000
DOK.NR.: 20767149

Det vil være som udgangspunkt i mange tilfælde være tilrådeligt at indhente juridisk bistand, hvis man har intern viden og ønske om at "whistleblowe" herom. Mange af de vurderinger, som er indbyggede i lovudkastet, er vanskelige, selv for jurister. De interne HR-enheder f.eks. på KU vil have brug for et juridisk beredskab i forhold til dette lovgivningsinitiativ. Der findes en relativt stor – menneskeretlig, forvaltningsretlig, databeskyttelsesretlig – "baggrundspraksis", som vil kunne være af betydning for en operationalisering af de regler, som foreslås.

Lovudkastet arbejder med svær sondring mellem EU-ret og "dansk" ret

EU-direktivet er begrænset til whistleblowing om overtrædelse af EU-retten. En lang række områder er direkte eller indirekte reguleret af EU-retten, og væsentlige dele er omfattet af direktivet. Men det må fremhæves som en uklarhed, at direktivet og lovudkastet ikke kommer mere konkret ind på, hvilke dele af EU-retten, der ikke er omfattet. Det nævnes i lovudkastets bemærkninger, at det vil give usikkerhed for whistleblowere, hvis de skal skelne mellem regler, der er baseret på EU-ret og rent nationale regler. Denne vurdering er i mine øjne helt korrekt.

Nøglebegreber som "alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold" er svævende

Lovudkastets vigtigste begreb er "alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold". I forhold til whistleblowing om overtrædelse af danske regler, er det et krav, at der er tale om "alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold", jf. § 1, stk. 1, nr. 3. I forhold til nationale regler er dette med andre ord gjort til pejlemærker for beskyttelse/ikke-beskyttelse. I lovudkastet er anvendelsesområdet for den danske tilføjelse i almindelighed "oplysninger om strafbare forhold" (udkast side 62). Desuden nævnes "grove eller gentagne overtrædelser af anden lovgivning, herunder lovgivning om magtanvendelse, forvaltningsloven, offentlighedsloven samt efter omstændighederne f.eks. lovgivning, som har til formål at sikre folkesundheden, sikkerhed i transportsektoren eller beskyttelse af natur og miljø mv." Det kan også her trækkes frem, at Justitsministeriet i bemærkningerne refererer til "grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige principper". Også "bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere" er nævnt i eksemplificeringen.

Det vil i ganske mange tilfælde formentlig kræve ret indgående juridiske vurderinger at kunne afgøre med sikkerhed, om der er tale om "alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold". Det er oplagt, at der her er lagt

en bagatelgrænse ind med disse nøglebegreber, hvad der i princippet kan forekommer helt velbegrundet.

Det er dog ikke konkretiseret/indkredset, hvor grænsen går. Der er ingen nærmere henvisning til f.eks. dele af dansk ombudsmandspraksis og dansk retspraksis på dette punkt, som ellers muligvis kunne være retningsgivende i forhold til ”alvorlige forvaltningsretlige lovovertrædelser”. Der er heller ingen nærmere henvisning til f.eks. velkendte og indarbejdede begreber som generel væsentlighed eller garantiforskrifter. Der er endvidere svært at sige, om referencen til ”alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold” kan sidestilles med – eller i hvert fald i et vist omfang ville kunne være beslægtet med – ansættelsesretlige begreber som ”klar ulovlighed” (som typisk udløser pligt til at sige fra internt).

Det er – trods disse uklarheder - min overordnede vurdering, at der skal en hel del til, før en whistleblower vil kunne påberåbe sig den beskyttelse, som følger af direktivet og lovudkastet. Dette kan for så vidt være velbegrundet, da whistleblowing udgør/bør udgøre en ”sidste udvej”, men det vil være ønskeligt med mere præcision og vejledning på dette punkt.

Det er vigtigt at tage klar stilling til udvalgte whistleblower-temaer f.eks. seksuel chikane

Krænkelssager vil være et særligt område, hvor der muligvis vil kunne være potentielle whistleblowers. Den aktuelle mediefokus på området vil i sig selv tale for, at det bliver afklaret, om og i givet fald hvordan direktivet og lovudkastet beskytter ”krænkelsses-whistleblowere”. Det gælder både den direkte berørte men også andre persongrupper. Nogle ansatte vil måske sidde med et indtryk af, at viden om krænkelser efter omstændighederne kan afføde et slags medvirkens-ansvar (”institutionelt ansvar”), hvis denne viden ikke videreføres til ledelsen mv. Her vil det være min anbefaling i forhold til de lokale niveauer, at der igangsættes en afklaring i relevant HR-regi. Flere spørgsmål fortjener afklaring. Finder direktiv/lovudkast anvendelse? Er det i givet fald et krav, at der er tale om ”grove” krænkelser? Og hvad vil i så fald kvalificere til ”alvorlige krænkelser”? En proaktiv tilgang er værd at overveje i forhold til særlige områder som f.eks. seksuel chikane.

Bemærkninger vedrørende GDPR²

Efter forslaget til § 2, nr. 7, e) er en whistleblower ”enhver person, som arbejder under tilsyn og ledelse af kontrahenter, underleverandører og

² Afgivet af universitetets DPO.

leverandører”. Bestemmelsen giver anledning til tvivl, om indgåelse af en databehandleraftale efter reglerne i databeskyttelsesforordningen vil betyde, at databehandlerens ansatte hører under lovens personkreds.

Efter forslaget § 3, supplerer reglerne i lovforslaget sektorspecifikke EU-retsakter og nationale regler, som gennemfører de sektorspecifikke regler. Der kan med fordel indsættes en beskrivelse i bemærkningerne af forholdet til bestemmelsen i artikel 33 i databeskyttelsesforordningen om anmeldelse af brud på persondatasikkerheden til Datatilsynet. Anmeldelsespligten er ikke sektorspecifik. Beskrivelsen kan supplere beskrivelsen af undtagelse af oplysninger om whistleblowerens identitet i forbindelse med underretningen af den registrerede om brud på persondatasikkerheden efter artikel 34 i databeskyttelsesloven med henvisning til § 22, stk. 2, nr. 5 eller 9 i databeskyttelsesloven.

Det fremgår af §§ 14 og 15, at private arbejdsgivere med færre en 249 ansatte og kommuner kan beslutte at etablere en fælles intern whistleblower-ordning. Den fælles kommunale ordning kan enten deles af eller drives af en fælles kommunal myndighed. For at give universiteterne mulighed for at etablere en fælles whistleblower-ordning for samtlige universitetets opgaver eller for opgavevaretagelse i fælles administrative systemer, foreslås det, at universiteterne – i lighed med kommunerne – får adgang til at beslutte at oprette en fælles intern whistleblower-ordning, som enten kan deles mellem universiteterne eller drives af en fælles myndighed eller organisation, som varetager opgaver for universiteterne i fællesskab.

Det fremgår af forslaget til § 27, at oplysninger om whistleblowerens identitet mv. ikke må videregives til andre end de autoriserede personer, som er kompetente til at modtage eller følge op på indberetningerne. Da en del statslige opgaver varetages i fælles systemer mv., fx fælles økonomisystemer og fælles it-systemer, foreslås indsat en bemyndigelse til at fastsætte regler om videregivelse af oplysninger til andre statslige myndigheder, som udbyder fælles systemer, hvis det er nødvendigt at kende whistleblowerens identitet for at en anden statslig myndighed kan følge op på den del af indberetningen, som falder inden for myndighedens ansvarsområde.

Bemærkninger vedrørende HR-området³

Nedenstående afspejler alene den del af lovforslaget, der får særlig betydning for ledelses/HR-søjlen på KU. Økonomiske konsekvenser eller udfordringer ved den mere tekniske del ift. etablering af enhed og kravene til systemer m.v. adresseres ikke.

³ Afgivet af universitets Fælles HR-afdeling

Der er af læsemæssige hensyn forsøgt opdeling mellem forskellige temaer i lovforslaget, men samspillet mellem bestemmelserne vil også have betydning for den operationelle håndtering af en indberetning.

KU har i samarbejde med medarbejdersiden fastlagt Retningslinjer for forebyggelse og håndtering af krænkende handlinger, herunder mobning og seksuel chikane, som pt. er udrullet og implementeret på alle niveauer på KU. Retningslinjerne vedlægges som bilag.

På den baggrund er det positivt, at lovgiver også forholder sig til chikanesager på arbejdsmarkedet, for det er en problematik KU er meget optaget af at håndtere bedst muligt. I praksis vil det imidlertid, hvis man skal følge lovforslagets bestemmelser, blive meget vanskeligt at kunne iværksætte en reel afdækning og håndtering af chikanesager, når der er tavshedspligt ift. den ene part. Hertil kommer, at arbejdsmiljøloven stiller krav om afdækning og håndtering af den type sager.

Man kan godt have en bekymring for, at det i praksis ender med, at WB-enheden i mangel af et samtykke, må henlægge sagen, fordi der ikke kan foretages tiltag for at opklare sagen uden risiko for brud på tavshedspligten. Så er ordningen jo ikke til gavn for håndtering af chikanesager, men kan stække det arbejde, der foregår i ledelses/HR-sporet med netop den type sager.

Præcisering af anvendelsesområdet, jf. § 1, stk. 1, nr. 3

Da indberetningen iflg. §1, stk. 1, nr. 3 kan omfatte alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold, er det vigtigt, at det i det videre arbejde nærmere præciseres, hvornår der foreligger et alvorligt forhold.

Præciseringen har stor relevans og konsekvens for whistlebloweren, der skal kunne foretage en potentielt meget vanskelig juridisk vurdering af, hvorvidt forholdet falder ind under ”øvrige alvorlige forhold”. Det kan ikke kun vurderes ud fra selve forholdet, men også omstændigheder som ”grov” eller ”gentagne skal tillægges vægt.

Vurderingen har betydning for om den pågældende opnår den i lovforslaget beskrevne beskyttelse.

Det vil imidlertid også være problematisk for den whistleblowerenhed, der i mange tilfælde af indberetninger om ”øvrige alvorlige forhold” formentlig vil have brug for at iværksætte en nærmere undersøgelse for at kunne foretage en vurdering af om indberetningen falder inden for anvendelsesområdet.

Kravet i § 13 om, at arbejdsgiveren i klar og lettilgængelig form skal oplyse om processen vil i praksis være vanskeligt at efterkomme.

Det er uklart, hvad det vil have af konsekvenser efterfølgende, når en indberetning startes op iht. procesgangene iht. lovforslaget, men så efterhånden som sagen oplyses vurderes, at det konkrete forhold, der blev indberettet om ikke er så alvorligt eller groft, at sagen skal fortsætte i whistleblowerregi.

Institutionen har i den situation fået viden om et øvrigt forhold, og indberetteren har fået opfattelsen af at være beskyttet, men hvis sagen iht. andre regler kræver viderebehandling i det sædvanlige ledelses/HR-spor, kan det opleves problematisk for whistlebloweren.

Betingelser for beskyttelse, jf. § 6

Beskyttelsen gælder, hvis whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger om overtrædelser var korrekte på tidspunktet for indberetningen, og at oplysningerne henhørte under lovens anvendelsesområde, jf. § 1.

Også her vil der skulle foretages en efterfølgende vurdering, som kan have betydning for det videre forløb i ledelses/HR-søjlen og for whistlebloweren.

Særligt om seksuel og grov chikane

Seksuel chikane defineres iht. ligestillingsloven, hvorefter der ikke foreligger en nedre grænse for, hvornår en seksuel adfærd objektivt set bliver til seksuel chikane.

Chikane defineres ligeledes iht. ligestillingsloven, men for denne type sager, skal der være tale om grov chikane. Det vil bero på en konkret vurdering, hvorvidt det indberettede forhold kan karakteriseres som grov.

Vurderingen vil for whistlebloweren have den meget håndgribelige betydning, at det er bestemmende for, hvorvidt den pågældende opnår behandling og beskyttelse i whistleblowerregi.

I praksis kan sondringen endvidere føre til situationer, der ikke er umiddelbart forståelig ift. hvornår noget kan defineres som ”grov” ift. chikane i modsætning til, at al chikane med et seksuelt islæt altid vil være omfattet.

KU anvender i ovennævnte retningslinje i Arbejdstilsynets definition af krænkende handlinger, hvor der ikke sondres mellem fx sexchikane og chikane, men hvor det afgørende er om adfærden opfattes som nedværdigende af den eller de udsatte. Det er uden betydning, om

handlingerne er udtryk for ubetænksomhed eller et decideret ønske om at krænke. Det er personens oplevelse af de krænkende handlinger, der er central.

SIDE 7 AF 11

Undersøgelse af indberettede forhold, jf. bl.a. § 27

Iht. lovbemærkningerne kan der internt i en juridisk enhed deles oplysninger, der ikke (in)direkte vedrører whistleblowerens identitet for at undersøge om den indberettede overtrædelse faktisk finder eller har fundet sted med en understregning af tavshedspligt for de modtagende parter.

I de sager, hvor whistlebloweren er direkte part i det forhold, der skal undersøges, vil det være problematisk at undersøge forholdet uden, at det er en risiko for afsløring af identiteten, selv om navnet ikke nævnes.

Det er derfor vanskeligt at forestille sig, hvordan en central whistleblowerenhed i praksis skal følge op på en indberetning om (seksuel) chikane.

Den pågældende kan dog give samtykke til, at identiteten videregives, men deri ligger så også muligheden for at afvise et sådant. Et samtykke kan imidlertid tilbagekaldes på et hvilket som helst tidspunkt.

I ovennævnte KU retningslinje er problematikken om anonymitet adresseret således:

”Lederens håndtering vil afhænge af den konkrete sag. Lederen skal bl.a. tage grovheden, varigheden og hyppigheden i betragtning. Lederen skal være opmærksom på, at der er flere parter i sagen, som alle har krav på at blive behandlet med omtanke og respekt.

Lederen kan ikke garantere anonymitet til medarbejdere, der retter henvendelse til lederen. Hvorvidt en medarbejder kan være anonym, afhænger af en konkret vurdering af de modstående hensyn, som de involverede parter har, herunder hensynet til den anden parts mulighed for at kunne varetage sine interesser i sagen.”

Retningslinjen gengiver gældende ret, også ift. øvrige retlige forpligtelser i eksempelvis forvaltningsloven og ombudsmandspraksis.

Det er efter lovforslaget op til den enkelte arbejdsplads at tage stilling til om der skal kunne indgives indberetninger anonymt. Det at skulle holde den pågældendes identitet skjult, er ikke det samme som anonymitet, men problemstillingen er den samme ift. undersøgelse af sagen.

Som arbejdsgiver anerkender KU den signalværdi, der kan ligge i at seksuel eller grov chikane omfattes af anvendelsesområdet, men i praksis

vanskeliggør hemmeligholdelsen af whistleblowerens identitet, at sagen kan undersøges tilstrækkeligt.

SIDE 8 AF 11

Med lovforslaget vil der for seksuel- og grov chikane blive etableret et whistleblowerspor, der vil skulle fungere parallelt med den i dag allerede etablerede proces, beskrevet i ovennævnte retningslinje. Det er ikke hensigtsmæssigt for hverken medarbejdere eller arbejdsgiver, at samme sagstype håndteres så forskelligt.

På det beskrevne område er whistleblowerordningen således ikke et tilstrækkeligt værktøj til at håndtere chikanesager.

Det er endvidere relevant, at der i henhold til arbejdsmiljølovgivningen stilles krav om, at arbejdet i alle led skal planlægges, tilrettelægges og udføres, så det er sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt på kort og lang sigt i forhold til krænkende handlinger. Det betyder, at krænkende handlinger ikke må forringe de ansattes sikkerhed eller sundhed på kort eller lang sigt, og at arbejdsgiver skal iværksætte effektive tiltag således, at der ikke sker en forringelse af de ansattes fysiske eller psykiske sundhed.

Det bør derfor overvejes, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at medtage seksuel chikane og anden grov chikane i anvendelsesområdet. Alternativt kan der ses på om der kan være andre bestemmelser ift. oplysninger om whistleblowerens identitet i den type af indberetninger.

Repressalier og ledelsesret

Ledelsesretten skal altid udøves sagligt, og skal dermed også kunne begrundes sagligt efterfølgende.

Da ledelsesretten i sin bredde imidlertid omfatter alt fra godkendelse af ferieplaner, placering af medarbejdere i kontorfaciliteterne, opgavefordeling i det daglige til disciplinære foranstaltninger, herunder afsked, kan det være svært for en leder måske et godt stykke tid efter den konkrete beslutning, som whistlebloweren har opfattet som medførende en skadevirkning, at skulle begrunde en beslutning på bagkant.

Det anføres i bemærkningerne, at ”Den brede definition af, hvad der kan udgøre repressalier bør således ikke forhindre arbejdsgivere mv. i at træffe ansættelsesrelaterede beslutninger”.

Hvis en whistleblower melder til enheden, at de efterfølgende oplever at være udsat for repressalier, vil alene det faktum, at whistleblowerenheden henvender sig til lederen eller lederens leder for at få en begrundelse, være problematisk. For hvis lederen tidligere er blevet informeret om en indberetning som led i undersøgelsen, og nu bliver bedt om en redegørelse

for en dagligdags udøvelse af ledelsesretten, vil whistleblowerens identitet der nemt kunne blive afsløret.

Beskyttelsen mod repressalier kan dermed give anledninger til unødvendige, tidskrævende og også omkostningstunge konflikter ift. repressalier, der af whistlebloweren kan opleves ”som at blive nevet uden, at det sætter mærker” og dermed er svær at håndtere efterfølgende.

Underkendelse af afsked, jf. § 29, stk. 2

§ 29 giver hjemmel til, at en afskedigelse i strid med lovforslagets beskyttelse mod repressalier kan underkendes og ansættelsesforholdet opretholdes eller genoprettes, hvis medarbejderen ønsker dette, medmindre at dette i særlige tilfælde findes åbenbart urimeligt.

Dette er en markant ændring af den gældende retstilstand aftalt mellem overenskomstens parter i de offentlige overenskomster, hvor der bortset fra tilfælde af usaglig afskedigelse af en tillidsrepræsentant, ikke er mulighed for genansættelse. I disse sager har der forinden været afholdt flere forhandlinger mellem parterne.

I disse få situationer, vil forholdet mellem medarbejder og arbejdsgiver ofte have lidt en så ubodelig skade, at sagen afgøres med en godtgørelse. Samme forhold vil formentlig gøre sig gældende i whistleblowersager.

Det vil betyde, at i sager, der følger overenskomstens afskedsproces, vil en selv fra arbejdsgiverside meget grov tilsidesættelse af kravene til saglighed fortsat blive håndteret ved en godtgørelse, hvorimod en afsked af en whistleblower, der måske afskediges af andre grunde, men hvor arbejdsgiveren ikke kan løfte bevisbyrden, vil resultere i en genansættelse.

Det skaber en problematisk ubalance, at der kan gælde så forskellige regelsæt. En indførelse af en sådan regel kan få afsmittende effekt ift. andre situationer, der af flertallet opfattes som ”grovere arbejdsgiverforsømmelser” end de, der håndteres i whistleblowerregi.

I processer med afskedsrunder pga. institutionens forhold, vil samme problem som beskrevet ovenfor, gøre sig gældende ift. nødvendigheden af at forholde lederen, at en af de udsatte på listen, har whistleblowerbeskyttelse.

Omvendt bevisbyrde

Omvendt bevisbyrde kan være et godt redskab i de situationer, hvor den part som har truffet beslutning om en indgribende handling, skal kunne retfærdiggøre den, som fx en afsked.

Henset til bredden i ledelsesretten, hvor der indirekte træffes mange beslutninger i den daglige drift, kunne det være hensigtsmæssigt at udfolde anvendelsen af den delte bevisbyrde ift. typer af repressalier.

Bevisbyrdereglen finder ifølge bemærkningerne anvendelse på sager anlagt ved de almindelige domstole andre relevante myndigheder. Afskedssager opstartes og føres normalt i det fagretlige system. Det er ikke klart om den omvendte bevisbyrderegel vil skulle anvendes i det fagretlige system.

Urigtige indberetninger, jf. § 31, stk. 1. nr. 2

I bemærkningerne angives, at ”Formålet med det foreslåede forbud er at afskrække mod ondsindet indberetning og bevare troværdigheden af systemet til beskyttelse af whistleblowere”.

Den, der berøres af en bevidst urigtig indberetning eller offentliggørelse kan lide betydelig skade herved, fx hvis indberetningen vedrører en alvorlig lovovertrædelse. Denne skade kan ikke, som bemærkningerne synes at forudsætte, kompenseres ved civil retssøgsmål.

Der henstilles derfor til, at Justitsministeriet nærmere overvejer om den foreslåede strafferamme er tilstrækkelig til at opfylde sit formål.

Implikationer ift. forvaltnings- og databeskyttelsesretten, jf. § 27, stk. 5

Der er et behov for, at man i det videre arbejde forholder sig til lovforslagets samspil mellem databeskyttelsesretten, forvaltnings- og offentlighedsloven i personalesager omfattet af ordningen.

I en ansættelsesretlig kontekst vil bestemmelsen i § 27, stk. 5, om undtagelse af visse typer af oplysninger fra partshøringspligten, ikke være tilstrækkelig ift. en eventuel disciplinærsag mod en anden ansat.

Sondringen mellem oplysninger, der (in)direkte kan føre til afsløring af whistleblowerens identitet og andre oplysninger, der må videregives og som også kan være genstand for en partshøring m.v. efter forvaltningsloven, vil være vanskelig at håndtere i praksis ift. høring i forbindelse med en påtænkt afgørelse af en disciplinær sanktion.

Endvidere har KU som arbejdsgiver pligt til at give aktindsigt i egen personalesag efter forvaltningsloven og efter persondatarettens indsichtsretsbestemmelser.

Ift. lovforslagets krav om feedback skal der også tages stilling til i hvilket omfang, der kan gives oplysninger om en anden ansat.

Såfremt den lokale ordning inddrager muligheden for at give indberetning anonymt, skaber dette en forvaltningsretlig problemstilling, der ikke adresseres tilstrækkeligt i lovbemærkningerne.

En myndighed, som påtænker at træffe en indgribende afgørelse, skal sikre sig, at det fornødne grundlag for den påtænkte afgørelse er tilvejebragt. Heri ligger ikke alene, at alle relevante forhold i sagen er belyst ved det foreliggende materiale, men også, at oplysningerne er pålidelige. Heraf følger, at oplysninger, der alene fremtræder som anonyme, eller oplysninger, der af anden grund ikke kan kontrolleres af myndigheden, ikke i sig selv kan indgå i grundlaget for en indgribende afgørelse, jf. Ombudsmandens udtalelse i sag 2013-4.

En sådan yderligere undersøgelse vil særligt i personalesager være særdeles svær at gennemføre uden fare for at kompromittere den, der har indberettet om forholdet.

Med venlig hilsen

Tine Roslev Brøchner
Chef for Jura og Forkontor
Rektorsekretariatet

Retningslinjer for forebyggelse og håndtering af krænkende handlinger, herunder mobning og seksuel chikane



1. Formål

Disse retningslinjer har til formål at understøtte forebyggelse af krænkende handlinger og beskrive rammerne for håndtering af krænkende handlinger i uddannelses- og arbejdsmæssig sammenhæng på Københavns Universitet

Retningslinjerne gælder alle medarbejdere, ledere og studerende¹ på Københavns Universitet. Universitetet forventer også, at f.eks. eksterne samarbejdsparter og leverandører, patienter eller andre besøgende, respekterer retningslinjernes hensigt.

Henvendelser fra studerende om det konkrete faglige indhold og metoder anvendt i undervisningen eller om, hvilken underviser der varetager den enkelte undervisningsopgave, behandles efter bestemmelser vedrørende uddannelse og er ikke omfattet af disse retningslinjer.

2. Forebyggelse gennem arbejdet med et godt psykisk arbejds- og studiemiljø

Københavns Universitet vil med disse retningslinjer understrege, at universitetet ikke accepterer mobning, seksuel chikane eller andre adfærdsformer, som krænker medarbejdere og studerende. Medarbejdere og studerende har ret til at sige fra overfor krænkende handlinger, uden at det går ud over deres arbejds- eller studieliv på Københavns Universitet.

Medarbejdere, ledere og studerende har en fælles opgave med at fremme en kultur, som ikke blot ansporer til åben og kritisk akademisk diskussion, men også bygger på inklusion og respekt. Københavns Universitet værner om ytringsfrihed og akademisk frihed og giver rum for, at alle kan udfolde sig kreativt og fagligt under ansvar over for fællesskabet og universitetets målsætninger. Universitetet er en arbejdsplads, hvor ulige magtrelationer og magtforholdene i øvrigt kan spille en rolle for den enkelte og for arbejds- og studiemiljøet. Dette bør afspejles i de lokale drøftelser om forebyggelse.

Det er lederens ansvar at kommunikere, at krænkende handlinger er uacceptable, og lederen skal fremme et miljø, hvor en tillidsfuld dialog understøttes, og hvor der handles, hvis der alligevel opstår tilfælde af krænkende handlinger.

Der findes en række muligheder for at arbejde med det psykiske arbejds- og studiemiljø med fokus på dialog og forebyggelse:

- Den årlige arbejdsmiljødrøftelse i arbejdsmiljøorganisationen.
- Samarbejdsudvalgenes drøftelse af forhold vedrørende medarbejdertilfredshed, trivsel og det psykiske arbejdsmiljø, herunder krænkende handlinger.
- Arbejdspladsvurdering (APV) og opfølgende handleplaner.
- Undervisningsmiljøvurdering (UMV), studiemiljøundersøgelse og opfølgende handleplaner.

¹ Phd-studerende indskrevet uden ansættelseforhold betragtes i denne sammenhæng som studerende, idet sager vedrørende ikke-ansatte ph.d.-studerende dog behandles i regi af phd-skolerne.

Derudover kan det også være relevant at tage temaet op i f.eks. GRUS-, LUS- og MUS-samtaler, på persona-lemøder eller i de årlige fællesmøder mellem samarbejds- og arbejdsmiljøudvalg samt i studiestartsforløb eller i dialogfora etc. mellem ledelse og studerende. Læs mere om, hvordan man kan arbejde med at skabe det gode arbejdsmiljø, på KU-net.²

3. Handlinger og ytringer i forskning og uddannelse

Akademisk frihed er betingelsen for og det bærende begreb i universitetets virksomhed.³

For Københavns Universitet gælder, at handlinger og ytringer, der tjener et berettiget akademisk formål – forsknings- eller uddannelsesmæssigt – er beskyttet af akademisk frihed. Det betyder, at i forskning og undervisning skal alle spørgsmål kunne stilles, og der skal være frihed til at søge svar på dem.⁴ Det er en afgørende værdi for Københavns Universitet at anspore til åben og kritisk akademisk diskussion.

Akademisk frihed fritager ikke medarbejdere og studerende fra at opføre sig civiliseret og bevare en god omgangstone også ved uenighed.

4. Krænkende handlinger

Københavns Universitet tager udgangspunkt i Arbejdstilsynets definition af krænkende handlinger. Denne er i AT-vejledning 4.3-1 fra februar 2019 formuleret således: Det gælder, ”at det i forbindelse med arbejdets udførelse skal sikres, at arbejdet ikke medfører risiko for fysisk eller psykisk helbredsforringelse som følge af krænkende handlinger, herunder mobning og seksuel chikane. []

Der er tale om krænkende handlinger, når en eller flere personer groft eller flere gange udsætter andre personer for adfærd, som af disse personer opfattes som nedværdigende. Krænkende handlinger er en samlet betegnelse for mobning, seksuel chikane og andre måder, som krænkelser kan forekomme på.

Hvorvidt de krænkende handlinger indebærer en risiko for fysisk eller psykisk helbredsforringelse, afhænger af grovheden, varighed og hyppighed af handlingerne.⁵

Mobning

Krænkende handlinger i form af mobning kan f.eks. være sårende bemærkninger, at blive råbt ad eller latterliggjort, bagtalelse, usaglig fratagelse af ansvar og arbejdsopgaver eller usaglig nedvurdering af medarbejderes og studerendes arbejdsindsats eller kompetencer.

Seksuel chikane

Krænkende handlinger i form af seksuel chikane kan f.eks. være uønskede berøringer, uønskede opfordringer til seksuelt samkvem, sjofle vittigheder og kommentarer.

Nedværdigelse

Nedværdigelse på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, køn, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse kan også være krænkende.

Eksemplerne ovenfor er ikke udtømmende.⁶

² [Forebyggelse af krænkende handlinger](#)

³ [Universitetsloven, Vedtægter for Københavns Universitet, Kodeks for god videnskabelig praksis på Københavns Universitet, 2018.](#)

⁴ [Princippapir om forskningsfrihed på Københavns Universitet](#), 2015.

⁵ [AT-vejledning 4.3.1 Krænkende handlinger, herunder mobning og seksuel chikane](#). Februar 2019.

⁶ Seksuel chikane, forskelsbehandling mv. er også reguleret af dansk og international lovgivning, f.eks. i [Straffeloven](#), [Arbejdsmiljøloven](#), [Ligebehandlingsloven](#), [Forskelsbehandlingsloven](#), [Lov om etnisk ligebehandling](#) og [ILO-konvention nr. 111 om diskrimination med hensyn til beskæftigelse og erhverv](#).

5. Rammer for håndtering af krænkende handlinger

Alle, der selv eller på anden hånd oplever krænkende handlinger i uddannelses- og arbejdsmæssig sammenhæng, har forskellige muligheder for at handle.

Alle er forpligtet på at behandle henvendelser om krænkende handlinger på den måde, der er mest konflikt- nedtrappende.

Medarbejderens eller den studerendes oplevelse af at have været udsat for krænkende handlinger er central for håndtering af henvendelsen, jf. pkt. 2. i AT-vejledning 4.3-1. Dette udelukker ikke, at der kan være situationer, hvor en person har følt sig krænket, men hvor ledelsen vurderer, at ledelsen efter disse retningslinjer ikke skal foretages sig yderligere.

Hvis man i arbejdsmæssig eller uddannelsesmæssig sammenhæng oplever strafbare handlinger som f.eks. voldtægt, forsøg på voldtægt, vold, racisme eller lignende, opfordrer Københavns Universitet til, at den pågældende, ud over at fortælle det til ledelsen, melder forholdet til politiet.

5.1 Hvis medarbejdere oplever krænkende handlinger

Medarbejderes handlemuligheder

- **Sig fra i situationen:** Medarbejdere, der har oplevelsen af at blive krænket, har ret til at sige fra. Kolleger, der er vidende om krænkende handlinger, opfordres til at reagere ved at udvise kollegial omsorg og støtte.
- **Tal med nogen om det:** Hvis medarbejdere oplever situationer, de opfatter som krænkende, anbefales det, at de taler med f.eks. kollegaer om det. Medarbejdere kan desuden i fortrolighed henvende sig til tillidsrepræsentanten eller arbejdsmiljørepræsentanten. Det gælder både den, der har oplevelsen af at blive krænket, og den, der opleves at have krænket.
Alle kan desuden henvende sig anonymt til [KU's ordning for psykologisk rådgivning](#).
- **Tag kontakt til lederen:** Hvis situationen ikke kan løses mellem de direkte involverede kan medarbejderen henvende sig til den nærmeste leder. Hvis den krænkende handling direkte involverer den nærmeste leder, kan medarbejderen henvende sig til dennes leder. Hvis medarbejderen føler sig usikker ved at kontakte ledelsen, kan medarbejderen rådføre sig med sin tillidsrepræsentant eller arbejdsmiljørepræsentant om dette. Lederen kan ikke garantere anonymitet til medarbejdere, der retter henvendelse til lederen. Se også nedenfor om ledelsens handlepligt.

Lederens håndtering af sager om krænkende handlinger

Lederen skal tage alle henvendelser alvorligt, og alle henvendelser skal håndteres hurtigst muligt.

Lederen kan have handlepligt i sager om krænkende handlinger. Dette afhænger af forseelsens grovhed. Er der f.eks. tale om påstået sexchikane eller misligholdelse af ansættelsesforholdet, kan lederen være forpligtet til at gå videre med henvendelsen.

Lederens håndtering vil afhænge af den konkrete sag. Lederen skal bla. tage grovheden, varigheden og hyppigheden i betragtning. Lederen skal være opmærksom på, at der er flere parter i sagen, som alle har krav på at blive behandlet med omtanke og respekt.

Lederen kan ikke garantere anonymitet til medarbejdere, der retter henvendelse til lederen. Hvorvidt en medarbejder kan være anonym, afhænger af en konkret vurdering af de modstående hensyn, som de involverede parter har, herunder hensynet til den anden parts mulighed for at kunne varetage sine interesser i sagen.

Lederen skal behandle sager på den måde, der er mest konfliktnedtrappende. Lederen kan hente rådgivning hos HR til håndtering af sagen.

Lederen går frem på følgende måde:

1. **Lederen afdækker først de konkrete omstændigheder:** Lederen foretager en grundig afdækning af henvendelsen, bl.a. gennem dialog med de relevante parter. Alle parter har mulighed for at inddrage en tillidsrepræsentant eller anden bisidder. Afdækningen skal søge at afklare, hvem der var og er involveret, og hvad der er sket. I denne fase kan lederen være forpligtet til at tage et notat.⁷ Afdækningen skal medvirke til, at lederen kan beslutte, hvad der videre skal ske.

Af hensyn til medarbejderens retssikkerhed kan det i helt særlige tilfælde være nødvendigt, at samtalen afholdes som en tjenstlig samtale. Ved en tjenstlig samtale skal medarbejderen opfordres til så tidligt som muligt at lade sig bistå af en tillidsrepræsentant eller anden bisidder.

2. **Lederen beslutter, hvad der videre skal ske:** Krænkende handlinger dækker over en bred vifte af situationer, og der vil derfor være forskel på, hvordan de enkelte henvendelser behandles.

Nogle sager kan afsluttes efter afdækningen af de konkrete omstændigheder, hvis lederen vurderer, at henvendelsen er grundløs, eller at der ikke er tale om en krænkende handling. I andre tilfælde vil en dialog mellem parterne kunne løse situationen og dermed afslutte sagen. Lederen kan tilbyde, at denne dialog sker med en neutral tredjepart, såfremt parterne ønsker det. Endelig kan der være henvendelser, der skal håndteres som egentlige klager eller som misligholdelse af ansættelsesforholdet.

3. **Hvis der foreligger en klage over en medarbejder:** I tilfælde, hvor en sag om krænkende handlinger begynder med, at lederen modtager en klage over en medarbejder, følges den procedure, der er beskrevet i [Retningslinjer om behandling af skriftlige klager over medarbejdere](#). I situationer, hvor en medarbejder klager over at blive krænket af en studerende, følges [Regler om disciplinære foranstaltninger over for studerende på Københavns Universitet](#). Medarbejderen kan vælge at inddrage sin tillidsrepræsentant eller en anden bisidder.

4. **Såfremt lederen⁸ – efter ovennævnte afdækning – vurderer, at der er tale om misligholdelse af ansættelsesforholdet:** Sagen behandles i dette tilfælde i henhold til HSU's [retningslinjer for håndtering af misligholdelse af ansættelsesforholdet og uansøgt afsked](#). Medarbejderen vil i denne fase normalt blive indkaldt til en tjenstlig samtale.

5. **Lederen informerer om sagens afslutning:** Lederen informerer medarbejderen, der har henvendt sig, og de øvrige relevante involverede om, at sagen er afsluttet. Lederens mulighed for at informere om, hvad der er sket i sagen, afhænger af den konkrete sag.

6. **Genopbygning af det gode arbejdsklima:** For at genopbygge en god relation mellem parterne kan lederen tilbyde parterne en samtale med deltagelse af en neutral tredjepart, såfremt de ønsker det. En sådan samtale forudsætter, at sagen i øvrigt er afsluttet. Sager om krænkende handlinger påvirker ofte også andre end de direkte involverede. Det er vigtigt, at lederen er opmærksom på dette bl.a. af hensyn til genoprettelsen af et godt arbejdsklima.

7. **Overvejelse om anmeldelse af arbejdsskade/erhvervsbetinget lidelse:** En enkeltstående krænkende handling, der har medført fysisk eller psykisk personskade, er en arbejdsulykke. Lederen skal således sikre, at den anmeldes som en arbejdsulykke, hvis den medfører fravær ud over den dag hvor den fandt sted. Krænkende handlinger kan også føre til en erhvervsbetinget lidelse, som typisk anmeldes af egen læge.

⁷ Jf. [Offentlighedslovens](#) § 13 om notatpligt.

⁸ Den afskedigelsesberettigede leder, jf. rektors delegationsrammer.

5.2 Hvis studerende oplever krænkende handlinger

Studerendes handlemuligheder

- **Sig fra i situationen:** Studerende, der har oplevelsen af at blive krænkede af en medstuderende eller en medarbejder på universitetet, har ret til at sige fra. Medstuderende eller andre, der er vidende om krænkende handlinger, opfordres til at reagere ved at udvise omsorg og støtte.
- **Tal med nogen om det:** Hvis studerende oplever situationer, de opfatter som krænkende, anbefales det, at de taler med f.eks. andre studerende om det. Studerende kan henvende sig til deres studievejledning eller studenterambassadøren. Henvendelser vil blive behandlet fortroligt, medmindre det følger af lovgivning, at oplysning om henvendelsen skal videregives, eller videregivelse i helt særlige tilfælde skønnes nødvendigt.
- **Tag kontakt til studie- eller institutlederen:** Hvis situationen ikke kan løses mellem de direkte involverede, kan den studerende henvende sig til studie- eller institutlederen. Hvis den krænkende handling involverer enten studie- eller institutlederen, kan den studerende henvende sig til disses leder. Lederen kan ikke garantere anonymitet for den studerende, der henvender sig. Dette uddybes i afsnittet "Lederens håndtering af sager om krænkende handlinger".

Lederens håndtering af sager om krænkende handlinger

Lederen skal tage alle henvendelser alvorligt, og alle henvendelser skal håndteres hurtigst muligt.

Lederen kan have handlepligt i sager om krænkende handlinger. Dette afhænger af forseelsens grovhed. Er der f.eks. er tale om påstået sexchikane, kan lederen være forpligtet til at gå videre med henvendelsen.

Lederens håndtering vil afhænge af den konkrete sag. Lederen skal bla. tage grovheden, varigheden og hyppigheden i betragtning. Lederen skal være opmærksom på, at der er flere parter i sagen, som alle har krav på at blive behandlet med omtanke og respekt.

Lederen kan ikke garantere anonymitet til studerende, der retter henvendelse til lederen. Hvorvidt en studerende kan være anonym, afhænger af en konkret vurdering af de modstående hensyn, som de involverede parter har, herunder hensynet til den anden parts mulighed for at kunne varetage sine interesser i sagen.

Lederen skal behandle sager på den måde, der er mest konfliktnedtrappende. Lederen kan hente rådgivning hos HR til håndtering af sagen.

Lederen går frem på følgende måde:

1. **Lederen afdækker først de konkrete omstændigheder:** Lederen foretager en grundig afdækning af henvendelsen, bl.a. gennem dialog med de relevante parter. Alle parter har mulighed for at medbringe en bisidder. Afdækningen skal søge at afklare, hvem der var og er involveret, og hvad der er sket. I denne fase kan lederen være forpligtet til at tage et notat.⁹ Hvis henvendelsen involverer en medarbejder, følges processen, der er beskrevet ovenfor i punkt 5.1. Afdækning af henvendelsen skal medvirke til, at lederen kan beslutte, hvad der videre skal ske.
2. **Lederen beslutter, hvad der videre skal ske:** Krænkende handlinger dækker over en bred vifte af situationer, og der vil derfor være forskel på, hvordan de enkelte henvendelser behandles.

⁹ Jf. [Offentlighedslovens](#) § 13 om notatpligt.

Nogle sager kan afsluttes efter afdækningen af de konkrete omstændigheder, hvis lederen vurderer, at henvendelsen er grundløs, eller at der ikke er tale om en krænkende handling. I andre tilfælde vil sagen kunne afsluttes ved en dialog mellem parterne. Endelig kan der være henvendelser, der skal håndteres som egentlige disciplinære foranstaltninger over for studerende eller som misligholdelse af ansættelsesforholdet.

3. **Ved en egentlig klage fra en studerende følges gældende procedurer:** Hvis klagen drejer sig om en medstuderende, følges den procedure, der er beskrevet i [Regler om disciplinære foranstaltninger overfor studerende ved Københavns Universitet](#). I situationer, hvor en studerende klager over en medarbejder, følges [Retningslinjer om behandling af skriftlige klager over medarbejdere](#). Medarbejderen kan vælge at inddrage sin tillidsrepræsentant eller anden bisidder. Der henvises til processen, der er beskrevet ovenfor i punkt 5.1.
4. **Såfremt lederen – efter ovennævnte afdækning – vurderer, at der er behov for sanktion over for en studerende:** Sagen håndteres i henhold til [Regler om disciplinære foranstaltninger over for studerende ved Københavns Universitet](#).
5. **Såfremt lederen¹⁰ – efter ovenstående afdækning – vurderer, at der er behov for sanktion over for en medarbejder:** Sagen behandles i forhold til HSU's [retningslinjer for håndtering af misligholdelse af ansættelsesforholdet og uansøgt afsked](#).
6. **Lederen informerer om sagens afslutning:** Lederen informerer den studerende, der har henvendt sig, og de øvrige relevante involverede om, at sagen er afsluttet. Lederens mulighed for at informere om, hvad der er sket i sagen, afhænger af den konkrete sag.
7. **Genopbygning af det gode studiemiljø:** For at genopbygge en god relation mellem parterne kan lederen tilbyde en samtale med deltagelse af en neutral tredjepart. Det kan f.eks. ske gennem Studenterambassadøren. En sådan samtale forudsætter, at sagen i øvrigt er afsluttet. Sager om krænkende handlinger påvirker ofte også andre end de direkte involverede. Det er vigtigt, at lederen er opmærksom på dette bl.a. af hensyn til genopbygning af et godt studiemiljø.

6. Arbejds miljøudvalgets og samarbejdsudvalgets opgaver med hensyn til krænkende handlinger

Som et af værktøjerne til at forebygge og håndtere sager om krænkende handlinger skal ledelsen på det pågældende organisatoriske niveau sikre, at der udarbejdes en lokal handlingsplan mod krænkende handlinger. Samarbejdsudvalg og arbejdsmiljøudvalg skal godkende og sikre vedligeholdelse af handlingsplanen. Det vil være naturligt at drøfte temaet minimum én gang årligt, f.eks. som led i den årlige arbejdsmiljødrøftelse eller på et fællesmøde mellem arbejdsmiljø- og samarbejdsudvalg, uanset om der er konstateret tilfælde af krænkende handlinger eller ej.

Vejledning og skabelon til lokale handlingsplaner er vedlagt som bilag til denne retningslinje og findes desuden på KUnet.¹¹

¹⁰ Den afskedigelsesberettigede leder, jf. rektors delegationsrammer.

¹¹ Her indsættes link til handleplans-skabelon på KUnet når denne er udarbejdet

7. Opsigelse og gyldighed

Retningslinjerne træder i kraft straks efter vedtagelse i HSU.

Opsigelse følger samarbejdsudvalgscirkulærets regler, ifølge hvilke hver af parterne kan opsiges fastlagte retningslinjer med tre måneders varsel. Inden opsigelsen skal samarbejdsudvalget forsøge at ændre de hidtidige retningslinjer på en måde, som er tilfredsstillende for samarbejdsudvalgets parter.

Retningslinjerne erstatter de tidligere Retningslinjer for håndtering af krænkende adfærd som seksuel chikane og mobning af 25. juni 2018.



Henrik C. Wegener
Rektor



Ingrid Kryhmand
Næstformand

Retningslinjerne er tiltrådt af repræsentanter for de studerende i Studenterrådet, der forudsættes inddraget, hvis retningslinjerne ønskes ændret væsentligt.

Anne Louise Ellingsøe

Fra: Jørn Hjørdemaal <JOHJ@kp.dk>
Sendt: 17. marts 2021 10:10
Til: Anne Louise Ellingsøe
Emne: Høring - lovforslag om whistleblowerordning

Sag: 2019-60-0035
Sagsdokument: 1898100

Til Justitsministeriet
Stats- og Menneskeretskontoret

Att.: Anne Louise Ellingsøe

Vedr. Høring om lovforslag til whistleblowerordning - sagsnr. 2019-60-0035

Under henvisning til ministeriets høringsbrev af 24. februar 2021 vedrørende forslag til lov om whistleblowerordning skal Københavns Professionshøjskole (KP) hermed meddele, at KP ikke har bemærkninger til forslaget.

Med venlig hilsen

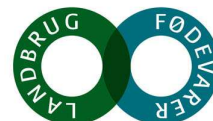


Jørn Hjørdemaal
Personalejuridisk konsulent

Løn og Personale
HR
Ressourceområdet
51380538
john@kp.dk

Københavns Professionshøjskole
Humletorvet 3
1799 København V

www.kp.dk



Justitsministeriet
Sendt via mail til
statsogmenneskeretskontoret@jm.dk
anel@jm.dk

Landbrug & Fødevarer F.m.b.A.

Axelborg, Axeltorv 3
DK 1609 København V

T +45 3339 4000
E info@lf.dk
W www.lf.dk

CVR DK 25 52 95 29

Høring over forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Landbrug & Fødevarer ønsker med dette høringssvar helt kort og præcist at tilkendegive, at vi er enige med Justitsministeriet i, at minimumsimplementering er bedst i overensstemmelse med erhvervslivets interesser generelt. Der er imidlertid særlige og velovervejede grunde til undtagelsesvis af afvige fra dette princip i relation til anvendelse af ordningen, så der ikke etableres omfattende og meget dyre ordninger udelukkende for at rapportere om mulige overtrædelser af EU-retsakter og inden for særlige områder.

Vi støtter derfor, at der i forslaget udvides i materiel henseende at omfatte alvorlige overtrædelser af national lovgivning for at undgå tidsspilde med at påse og vurdere, om der er tale om bagvedliggende EU-retsakter, når en mulig overlig krænkelse rapporteres. Til gengæld lægger vi vægt på, at der i praksis vejledes grundigt om, at ordningen ikke omfatter forseelser af f.eks. ansættelsesretlig karakter, medmindre der i øvrigt er tale om selvstændige strafbare forhold. Bemærkningerne til forslaget er velformulerede, men det vil være hensigtsmæssigt i forbindelse med tydelig omtale herom f.eks. ved lovens i krafrædelse.

Tærsklen for direktivets anvendelsesområde til 50 medarbejdere er meget lav, men vi medgiver, at kravet er direktivbestemt og endda med mulighed for at pålægge mindre sektorspecifikke virksomheder samme krav. Dette må forudsætte helt særlig grunde og efter den forudsatte kommissionsmeddelelse.

Det er positivt og naturligt, at virksomhederne indrømmes valgfrihed med hensyn til den tekniske understøttelse af ordningen og med hensyn til, om det skal være muligt at indberette anonymt og skriftligt og/eller mundtligt (i givet fald med tilbud om fysisk møde).

Til gengæld er samspillet mellem den interne og eksterne ordning kompleks, ikke mindst for de virksomheder, der måtte have øvrige systemer i koncernforbundne selskaber. De opnår ikke synergieffekter heraf og kan vanskeligt dele erfaringer. Der kan med fordel præciseres forskellige scenarier for, hvornår/hvordan virksomhederne kan håndtere sine ordninger, selvfølgelig under den klare forudsætning, at whistlebloweren beskyttes. I den omvendte ende kunne det være ønskeligt, hvis der for mindre virksomheder blev ydet en grundig vejledning i ordningernes indretning, så de respektive virksomheder ikke skal indhente dyr rådgivning, som tilfældet var i forbindelse med implementeringen af GDPR-regimet.

Landbrug & Fødevarer opfordrer til, at der udarbejdes let og orienterende informationsmateriale, gerne grafisk illustreret om valgmuligheder og kravene. Inspiration kan evt. hentes fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens lovændring i 2015 i forbindelse med indførelse af fængselsstraf ved konkurrencelovovertrædelser.

Med venlig hilsen

Charlotte Bigum Lynæs
Advokat, Chefjurist

Justitsministeriet
Att.: statsogmenneskeretskoret@jm.dk, anel@jm.dk
Sagsnummer 2019-60-0035

København
den 24. marts 2021

Høringssvar til lovforslag om beskyttelse af whistleblowere

Ledernes Hovedorganisation har den 24. februar 2021 modtaget udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

Lovforslaget er en implementering af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten samt sexchikane (whistleblowerdirektivet), i dansk ret.

Generelt om lovpligtige whistleblowerordninger om sexchikane

Ledernes Hovedorganisation (LH) deler regeringens opfattelse af, at sager om sexchikane skal frem i lyset og frem for alt håndteres med det samme, når de opstår. Sexchikane er et uvæsen, som ikke hører hjemme på danske arbejdspladser.

Vi har alle et stort ansvar for at skabe en kultur, hvor sexchikane og krænkelser er helt uacceptabelt og ledere har et særligt ansvar for at gå foran som det gode eksempel og for at gøre en offensiv og seriøs indsats for at forebygge og gribe ind. Vejen derhen handler om sund, god og professionel kultur og ledelse. En kulturændring skabes ikke gennem lovændringer.

På den baggrund støtter LH heller ikke lovpligtige whistleblowerordninger.

LH bakker dog fuldt op om whistleblowerordninger, som etableres på virksomheder. Mange virksomheder, herunder LH har etableret whistleblowerordninger, hvor ansatte også kan indberette om sexchikane som et supplement til andre Go-To personer på arbejdspladserne, fx medarbejderrepræsentanter, tillidsfolk og arbejdsmiljørepræsentanter.

For whistleblowerordninger kan være et godt redskab ift. fx kortlægning og afdækning.

LH ser dog ikke nødvendigvis et lighedstegn mellem brug af whistleblowerordning og aftabuivering af sexchikane. At bryde tabuer handler i højere grad om at sikre dialog på arbejdspladserne.

Derfor kan LH være bekymrede for, om et lovkrav om whistleblowerordning vil svække forebyggelsen af sexchikane på de

danske arbejdspladser, som i høj grad bygger på åbenhed og ingen tabuer.

Generelt om whistleblowerordning om EU-ret

LH deler regeringens opfattelse af, at det skal være muligt for lønmodtagere på betryggende vis at indberette lovovertrædelser. LH er dog ikke enige i, at der er behov for lovpligtig etablering af en whistleblowerordning for virksomheder med 50 ansatte eller derover.

Nedenfor følger Ledernes konkrete bemærkninger til lovudkastet.

Konkrete bemærkninger til udkast til lovforslag

Det følger af forslaget, at mindre virksomheder med under 50 medarbejdere er undtaget. LH mener, at der er behov for at undtage langt flere virksomheder fra forslaget ved at øge kravet til antallet af medarbejdere.

LH foreslår, at den del af lovforslaget, som omfatter sexchikane som overtrædelse af ligebehandlingsloven fastsættes til at gælde i en begrænset tidsperiode fx i fem år fra ikrafttrædelsen. Alternativt forslås det, at Beskæftigelsesministeriet efter tre år evaluerer den del af loven for at se, om den virker efter hensigten og reducerer sexchikane på arbejdspladsen.

Konkret forslår LH, at der på side 80 i bemærkningerne til § 8 i andet afsnit anføres: "Der bør foreligge en nær **tidsmæssig** forbindelse mellem indberetningen og den direkte eller indirekte ufordelagtige behandling af whistlebloweren (...)"

Der er en tastefejl på side 92 i bemærkninger til § 14, hvor der i sidste linje på siden, skal stå "...50-249 beskæftigede..."

Med venlig hilsen

Nanna Simone Jensen

Lederne

Vermlandsgade 65
2300 København S

Telefon 3283 3283

www.lederne.dk



Justitsministeriet,
Departementet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

**Høringssvar fra Ligebehandlingsnævnet vedrørende høring over
udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere**

Ligebehandlingsnævnet ønsker ikke at udtale sig om lovforslaget.

Venlig hilsen

Rikke Foersom

24. marts 2021

J.nr. 21-9398

Ankestyrelsen
Sekretariatet for
Ligebehandlingsnævnet

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Anne Louise Ellingsøe

Fra: Dan Richardsen <dar@oao.dk>
Sendt: 24. marts 2021 13:28
Til: £Stats- og Menneskeretskontoret (951s17); Anne Louise Ellingsøe
Emne: Sagsnummer 2019-60-0035

Sag: 2019-60-0035
Sagsdokument: 1910634

Til Justitsministeriet
Stats og Menneskeretskontoret

Offentligt Ansattes Organisationer (OAO) har ved brev af 24. februar 2021 modtaget udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

Frist til at fremsende høringssvar er den 24. marts 2021.

OAO fremsender ikke selvstændigt høringssvar, men som en del af både Centralorganisationers Fællesudvalg (CFU) og Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) skal OAO henvise til høringssvarene herfra.

Venlig hilsen

Dan Richardsen
Dir. (+45) 46 97 38 27
Mobil (+45) 20 45 68 82
Mail dar@oao.dk



Offentligt Ansattes Organisationer, Islands Brygge 32D, 2300 Kbh. S.
Tlf. (+45) 33 70 13 00 - www.oao.dk - oao@oao.dk

OAO varetager interesser for medlemsorganisationer med medlemmer ansat i stat, kommuner og regioner



Tænk på miljøet og print ikke denne e-mail medmindre det er nødvendigt
Consider the environment. Print this mail only if it's necessary.

Denne e-mail fra OAO kan indeholde fortroligt materiale. E-mailen er kun beregnet for ovennævnte modtager(e). Hvis du har modtaget e-mailen ved en fejl, beder vi dig venligst kontakte afsenderen og i øvrigt slette e-mailen, inkl. eventuelle kopier og vedhæftede dokumenter. På forhånd tak.

This email from OAO and any attachments can be confidential and may also be privileged. If you are not the intended recipient, please contact the sender immediately and delete the email and any attachments. Please do not retain any copies or disclose content to third parties. Thank you.

Se vores [cookie og privatlivspolitik](#)

Anne Louise Ellingsøe

Fra: Stig Bertelsen <Stig.Bertelsen@politiforbundet.dk>
Sendt: 24. marts 2021 20:23
Til: £Stats- og Menneskeretskontoret (951s17); Anne Louise Ellingsøe
Emne: Høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere, JMs sagsnummer 2019-60-0035

Til Justitsministeriet.

Ministeriet har den 24. februar 2021 sendt det ovenfor nævnte udkast til lovforslag i høring.

Politiforbundet takker for muligheden for at udtale sig i sagen.

Forbundet kan i det hele tilslutte sig de bemærkninger, der fremsættes i høringssvaret fra Fagbevægelsens Hovedorganisation.

På forbundets vegne - og med venlig hilsen

Stig Bertelsen
Juridisk chef



H.C. Andersens Boulevard 38
DK-1553 København V

Tlf. +45 3345 5932
Mobil +45 2252 0720
E-mail mail@politiforbundet.dk

Politiforbundet passer på dine data. Læs mere om vores behandling af dine oplysninger her <https://www.politiforbundet.dk/om-politiforbundet/politiforbundets-databeskyttelsespolitik>

Denne e-mail fra Politiforbundet kan indeholde fortroligt materiale. E-mailen er kun beregnet for ovennævnte modtager(e). Hvis du har modtaget e-mailen ved en fejl, beder vi dig venligst kontakte afsenderen og i øvrigt slette e-mailen, inkl. eventuelle kopier og vedhæftede dokumenter. På forhånd tak

Henvedelser kan rettes skriftligt til Politiforbundet. Der kan sendes sikkert til mail@politiforbundet.dk. Det forudsætter dog, at du selv har adgang til at sende fra sikkermail.



RETSPOLITISK FORENING

HØRINGSSVAR

Til Justitsministeriet, att. Stats- og menneskerettighedskontoret

Vedr. høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Svar fremsendt pr. mail til statsogmenneskeretskoret@jm.dk og anel@jm.dk

- Sagsnr. 2019-60-0035.

Retspolitisk Forenings svar på justitsministeriets høringsanmodning af 24. 2. 2021 (Sag nr. 2019 – 60 – 0035) vil falde i fire dele: 1. De generelle bemærkninger, 2. Positive tiltag for beskyttelsen af whistleblowere, 3. Elementer, der savnes i lovforslaget, og 4. Afsluttende konklusion.

1. Generelle bemærkninger

En whistleblowers indsats kan være af afgørende betydning for samfundet. Den kan afværge store økonomiske tab, den kan afværge skader på miljø, klima og folkesundhed. Det er derfor af største betydning, at samfundet i vidt omfang understøtter whistleblowerens indsats. Whistleblowerens afdækning af ulovligheder eller samfundsmæssigt klart uønskelige forhold vil ofte være den eneste mulighed for, at de relevante myndigheder/samfundet kan få indsigt i disse forhold.

Whistleblowere er typisk personer, der sidder med den indsigt og faglige viden, der er fornøden for at kunne afdække de uønskede forhold og er dermed helt afgørende for muligheden for at bekæmpe/begrænse ulovligheder og misbrug. Whistlebloweren kan herved begrænse eller hindre korruption, hvidvask, skattesvindler, social dumping, myndigheders misbrug af deres beføjelser, ulovlig overvågning, nepotisme, ledelsessvigt, vildledning af offentligheden med meget mere.

Uden whistleblowerens indsats ville disse ulovligheder og misbrug kunne fortsætte uhindret til undertiden betydelig skade for samfundsmæssige interesser. Indsatsen er dermed også af afgørende betydning for den demokratiske kontrol og for den offentlige debat.

Målet må derfor være at motivere whistleblowere til at indberette/offentliggøre disse forhold. Som situationen er nu – og som den vil fortsætte, såfremt forslaget vedtages i den foreliggende form – er det gunstigste resultat en whistleblower kan opnå på det personlige plan, at hans samfundsgavnlig virksomhed ikke kommer ham direkte til skade. Det er også det, der vil blive en konsekvens af forslaget. Der savnes overvejelser over/forslag til, hvordan man kan motivere whistlebloweren til at udfylde sin samfundsmæssige funktion. Dette vil blive nærmere uddybet nedenfor under 3b.

I dette lys skal lovforslaget vurderes, og forslaget synes desværre ikke at have løst disse udfordringer. Tværtimod efterlader forslaget whistlebloweren i en vanskelig situation, hvor han sendes ud i en chancesejls mellem på den ene side en risiko for selv at kunne blive straffet og på den anden side en risiko for at blive ramt af sanktioner fra arbejdsgiveren. Justitsministeriet har dermed ikke benyttet lejligheden til at skabe en mere omfattende og betryggende beskyttelse af whistlebloweren i en form, der er mere ukompliceret og overskuelig.

Lovforslaget bygger på et EU-direktiv, der opstiller minimumsstandarder for beskyttelse af whistleblowere. Direktivet er begrænset til whistleblowing vedrørende overtrædelse og omgåelse af EU's egen lovgivning. Det er så op til de enkelte lande at udbygge denne beskyttelse. Dette er sket ved at lovforslaget tillige omfatter alvorlige overtrædelser og omgåelser af dansk ret og ”øvrige alvorlige forhold”. Men Justitsministeriet har holdt sig til direktivets minimumskrav til beskyttelsen, hvilket giver en utilstrækkelig beskyttelse af whistlebloweren. Målet om at fremme whistlebloweraktiviteten er næppe nået ved forslaget. Det kan derfor befrygtes, at lovforslaget ikke vil få nogen større praktisk betydning, og det opfylder næppe regeringens og dens støttepartiers intentioner i forståelsespapiret ”Retfærdig retning for Danmark” (s. 17) eller konklusionerne hos flertallet i Ytringsfrihedskommissionens betænkning (2020, del 2, s. 583-585). De ønskelige samfundsøkonomiske og andre fordele kan således ikke forventes realiseret.

Det kan videre fremhæves, at en velfungerende lovregulering kan have en præventiv effekt, idet ledelsen af myndigheden og erhvervsvirksomheden vil være i større risiko for at blive afsløret ved ulovligheder m.v. Samtidig bidrager en sådan lovgivning til at tilvejebringe en fair konkurrencesituation mellem virksomhederne. En lovgivning vil kunne begrænse muligheden for at

en virksomhed kan opnå konkurrencemæssige fordele ved skatteunddragelse, undladelse af at opfylde lovpligtige miljø- og klimaforanstaltninger eller arbejdsbeskyttelsesregler osv.

2. Positive tiltag til beskyttelse af whistleblowers

Lovforslagets § 8 indeholder et forbud mod, at en whistleblower udsættes for repressalier, herunder trussel om eller forsøg på repressalier, som følge af, at den pågældende har foretaget en indberetning eller offentliggørelse. I forslagets specielle bemærkninger (s. 78) foretages en nyttig - og netop ikke udtømmende - opregning af de mange former for repressalier mod whistlebloweren, som kan forekomme i praksis. Det styrker whistleblowerens retssikkerhed.

Lovforslaget indfører en omvendt bevisbyrde (§ 30). Det påhviler således whistleblowerens modpart at bevise, at en ulempe, som modparten har påført whistlebloweren, ikke skyldes, at whistlebloweren har foretaget indberetning eller offentliggørelse af de belastende oplysninger. Dette løser en del af whistleblowerens problemer med at bevise, at der har foreligget en ”repressalie” som følge af indberetningen/offentliggørelsen.

Herudover giver lovforslaget Folketinget og offentligheden en yderst påkrævet lejlighed til at drøfte, hvordan en velegnet whistleblowerordning skal udformes. Man må håbe på, at Folketingsbehandlingen resulterer i mærkbare forbedringer af lovforslaget og dermed af whistleblowerbeskyttelsen.

3. Elementer, der savnes i lovforslaget

a. Straf for ledelsen for ulovligt at iværksætte sanktioner mod whistlebloweren

For at beskytte whistlebloweren er det af afgørende betydning, at der er hjemmel til at straffe en ledelse, der ulovligt iværksætter repressalier mod whistlebloweren og dermed overtræder § 8. Det er fristende for en ledelse at prøve at anvende sanktioner over for en whistleblower, der har afsløret forhold, som er stærkt belastende for ledelsen. Dette gælder både i myndigheder og for virksomheder. Sådanne repressalier vil også have en præventiv og disciplinerende effekt i forhold til andre ansatte, der kunne overveje at følge i whistleblowerens spor.

Tilstedeværelsen af og anerkendelsen af denne nærliggende risiko for skjulte repressalier er også nærmere beskrevet i lovforslagets motiver og i selve direktivet. I en række tilfælde må det antages, at kun udsigten til en mulig straffesanktion vil kunne afholde ledelsen fra at gennemføre repressalier. Man leder forgæves i lovens straffebestemmelse i § 31 efter en sådan sanktion. Det forekommer noget bagvendt, at de specielle bemærkninger til § 31 er særlig fokuseret på adgangen til at straffe whistlebloweren i et lovforslag, hvis hovedmål er at beskytte whistlebloweren!

Efter forslaget er således den ledelse, der forsætligt overtræder reglerne og som anvender ulovlige repressalier mod en whistleblower, fritaget for straf. Derimod lever whistlebloweren, der søger at værne samfundsmæssige interesser, en risikofyldt tilværelse med usikkerhed omkring grænserne for det straffri område. At ledelsen i den yderste konsekvens kan risikere at skulle betale en godtgørelse (og/eller erstatning) til whistlebloweren, har næppe den store motiverende effekt. Dertil er det økonomiske niveau for sådanne kompensationer for beskedne i Danmark.

Efter straffebestemmelsen vil en ledelse alene kunne straffes for ikke at have oprettet den lovpligtige whistleblowerenhed. Herudover er der mulighed for at straffe personer indenfor whistleblowerenheden for at overtræde deres tavshedspligt vedr. whistleblowerens identitet m.v. (§ 26).

b. Manglende motivation til at optræde som whistleblower

Whistlebloweren lever således i en dobbelt risiko: Dels for at hans handling falder uden for lovforslagets beskyttelsesområde, idet han ikke i tilstrækkelig grad har levet op til det noget bureaukratiske indberetningssystem. Dels mulige sanktioner fra ledelsens side. En afskedigelse er selvfølgelig en mulighed – ledelsen skal bare væbne sig med tålmodighed og vente så længe med at gennemføre sanktionen, at den ikke længere fremtræder som et produkt af den stedfundne whistleblowing. Selvom der er omvendt bevisbyrde, står der et arsenal af forklaringer til rådighed for ledelsen: Whistlebloweren gav anledning til samarbejdsproblemer, kunne ikke udfylde sin stilling, var ”besværlig” osv. Og det er da korrekt, at det er besværligt for ledelsen at få blotlagt misbrug, ulovligheder og samfundsmæssigt uacceptable forhold i myndigheden/virksomheden. Sidstnævnte kan blot ikke anvendes som begrundelse for afskedigelsen. Stemningen omkring whistlebloweren vil dog ofte få ham selv til at forlade ansættelsesstedet. Ledelsen kan da være andre potentielle

ansættelsessteder behjælpelig ved at advare mod at ansætte den pågældende, når de ringer for at høre om den tidligere ansatte. Eller ledelsen kan selv tage initiativ til at underrette whistleblowerens potentielle ansættelsessteder. Danmark er et lille land og de faglige kredse er snævre. Ledelser mødes på kryds og tværs, og det er nemt at lade en bemærkning falde uden at dette nogensinde kan bevises.

Ledelsen kan også anvende mildere sanktioner såsom forflyttelse, overførelse af den ansatte til et inferiørt område (således som det er sket i Finansministeriet), manglende advancement (hvor det er næsten umuligt at bevise, at det er en følge af whistlebloweraktiviteten), isolering osv.

I en sag fra Arbejdsskadestyrelsen tog en fuldmægtig sin afsked, da han ikke fandt det forsvarligt at deltage i den helt tilfældige og uforsvarlige sagsbehandling, der foregik i styrelsen. Han skrev en kronik i Politiken om sagsbehandlingen. Kammeradvokaten fik til opgave at undersøge forholdene og konkluderede, at forholdene var som af fuldmægtigen beskrevet. Dette er et af de nok sjældne eksempler på, at afdækningen fik de relevante konsekvenser. Lederen for styrelsen blev fjernet og alle borgere, der havde afgjorte og afsluttede sagen i styrelsen, fik et tilbud om at få genbehandlet deres sag. Arbejdsskadesager er både følsomme og typisk af stor vigtighed for den skadede

Hvilken belønning fik fuldmægtigen for at have sikret, at sagsbehandlingen fremover foregik på en forsvarlig måde, og at borgere med fejlbehandlede sager fik genopretning? Absolut ingen. Derimod tog det ham et år at få en ny stilling.

Det er således karakteristisk, at der ganske mangler incitamenter for ansatte m.v. til at optræde som whistleblowere. Hvorfor skulle man påtage sig rollen som whistleblower, når man udsætter sig for så betydelige risici og det gunstigste resultat, man personligt kan opnå er, at man ikke påføres skade på sin tilværelse og karriere. Amerikanske undersøgelser viser, at handlingen for de fleste whistleblowere medfører meget alvorlige personlige konsekvenser. For nogle har prisen været arbejdsløshed, skilsmisse, en langvarig retssag og til sidst en øget risiko for alkoholisme. Det kan derfor ikke undre, at det helt overvejende antal medarbejdere undlader at videregive oplysninger om ulovligheder, misbrug og samfundsmæssigt klart uønskelige forhold, hvorved den skadelige virksomhed kan fortsætte uændret. Det er desværre sjældent, at der optræder en medarbejder, der har en sådan ansvarsfølelse, moral og et sådant personligt mod, at han vælger at optræde som whistleblower. Det er samtidig karakteristisk, at når det endeligt sker, er det kun en ud af den samlede medarbejdergruppe, der har reageret udadtil. I sagen fra Arbejdsskadestyrelsen var alle medarbejdere, der arbejdede med arbejdsskadesager, fuldt bekendt med forholdene. Alligevel var der alene en, der tog ansvar for at ændre forholdene.

Der er derfor uomgængeligt nødvendigt, at der skabes incitaments-/belønningsstrukturer for whistleblowere. Dette spørgsmål er ikke behandlet i lovforslagets overvejelser.

Der savnes henvisninger til relevante materialer, herunder den nedenfor omtalte norske undersøgelse af whistleblowingens samfundsmæssige betydning. En undersøgelse fra justitsministeriets egen forskningsenhed til brug for Ytringsfrihedskommissionen er heller ikke medtaget.

Folketingsbehandlingen af lovforslaget giver en oplagt mulighed for at gøre opmærksom på behovet for at skabe et i praksis mere velfungerende system for beskyttelse af whistleblowere.

Incitamentsstrukturer kan have et forskelligt indhold. Et interessant eksempel er fra USA, hvor det amerikanske banktilsyn har betalt op til langt over 100 millioner kroner til en whistleblower i erkendelse af, at uden dennes indsats var samfundsmæssigt alvorlige lovovertrædelser i banksektoren ikke blevet afsløret. Mindre kan gøre det, men det er interessant, at man i USA har en så klar forståelse for den samfundsmæssige betydning af whistlebloweres virksomhed.

Reguleringsbehovet skal ses i sammenhæng med, at det er samfundet som sådan, der har den klareste interesse i og fordel af whistleblowerens indsats. Det er samfundet, der får gevinsten, når whistleblowerens afsløringer fører til betydelige fremtidige besparelser. Staten kan således lettes for betydelige ekstraudgifter i tilfælde, hvor myndighedspersoner modtager bestikkelse i forbindelse med indkøb til staten til overpriser, jfr. de verserende sager i forsvaret. Hvis ledelsen af Skatteministeriet havde reageret adækvat på de ansattes indberetninger om mistanke om en omfattende svindel med udbytterefusion, kunne statskassen have sparet milliarder.

Inden for finansområdet forekommer i særlig grad lovovertrædelser m.v., der kan få vidtgående økonomiske konsekvenser for samfundet. I USA anvender banktilsynet en model, hvorefter whistlebloweren modtager en mindre brøkdels af den økonomiske gevinst, som whistleblowerens indsats har gjort mulig. Denne model vil også kunne anvendes uden for de egentlige økonomiske områder. Dette vil eksempelvis kunne være tilfældet ved indberetninger på sundhedsområdet og miljøområdet, hvor statskassen i visse tilfælde vil kunne undgå store fremtidige udgifter til genopretning af sundheden eller miljøet. Også her kunne man anvende det amerikanske princip om brøkdelskompensation til whistlebloweren.

Selv hvor statskassen ikke opnår nogen egentlig besparelse, har samfundet selvsagt en klar interesse i, at der træffes korrekte administrative afgørelser. Dette var således situationen i den tidligere omtalte sag fra Arbejdsskadesstyrelsen. Her ville det også have været muligt at finde egnede former for

kompensation af whistlebloweren. En sådan ordning vil give den pågældende whistleblower et helt andet ”rygstød” både af økonomisk og psykologisk art i den svære situation, som han ofte befinder sig i. Samtidig kan det give whistleblowerhandlingerne en anden status blandt ansatte i myndigheder og virksomheder.

Det er bemærkelsesværdigt ved lovforslaget, at det alene omtaler de økonomiske omkostninger, der er forbundet med den foreslåede whistleblowerordning. De heraf følgende samfundsmæssige økonomiske gevinster omtales ikke. Selvom de kun i det konkrete tilfælde kan værdiansættes, er de dog af afgørende betydning for den samlede vurdering af ordningen. En norsk undersøgelse af omkostningerne ved en whistleblowerordning sat i forhold til de opnåede samfundsmæssige gevinster (”Varsling og ytringsfrihed i norsk arbejdsliv”, 2016) viser, at de samfundsøkonomiske fordele ved en whistleblowerordning er langt større end omkostningerne.

c. Den foreslåede indberetningsordning til whistleblowerenheden

Efter den foreslåede ordning er whistlebloweren som følge af tavshedspligten kun beskyttet mod ansvar og straf, såfremt han/hun foretager en indberetning til en særlig ”whistleblowerenhed” (WB-enhed). Der kan vælges mellem indberetning til en intern enhed tilknyttet arbejdsgiveren eller til en ekstern enhed under Datatilsynet. Tilsyneladende vil whistlebloweren ikke være straffri, hvis han drøfter problemerne med en repræsentant for sin fagforening - og måske endog ikke altid, hvor han drøfter de kritisable forhold med kolleger eller sin nærmeste foresatte.

Ved den arbejdsgiverbaserede ordning skal denne udpege en ”upartisk person eller afdeling”, eksempelvis en ansat jurist eller HR-medarbejder. Denne er dog ikke mere upartisk end at personen/afdelingen vil være organisatorisk og økonomisk afhængig af arbejdsgiveren. Det afgørende er ikke, om enheden rent faktisk er uafhængig, men om whistlebloweren tør stole på, at den er det. Der bør overvejes at etablere en supplerende mulighed, således at whistlebloweren kan henvende sig til en whistleblowertillidsperson valgt af de ansatte. Dette er tilfældet i Norge. Tillidspersonen kan rådgive og bistå whistlebloweren ved gennemførelse af den foreskrevne procedure.

Alternativt kan det gøres obligatorisk at udpege en udenforstående part, eksempelvis en af myndigheden/virksomheden uafhængig advokat eller revisor som WB-enhed, således som det efter lovforslaget allerede er muligt som en fakultativ ordning. Ellers kan der opstå mistanke om, at WB-

enhedens loyalitet i højere grad ligger hos myndigheden/virksomheden frem for hos whistlebloweren. Der er formentlig et behov for også at have en ”nærmere” enhed end Datatilsynet – en tankegang som lovforslaget også bygger på.

d. Whistleblowerens offentliggørelse af oplysninger

Lovforslaget opstiller nogle restriktive betingelser for, at whistlebloweren kan offentliggøre de belastende oplysninger (§ 5, stk. 2, og § 6). For at blive straffri skal whistlebloweren først sende sin indberetning til arbejdsgiverens WB-enhed eller til den eksterne enhed hos Datatilsynet. Herefter skal whistlebloweren afvente svaret i op til 3 måneder – i særlige tilfælde i 6 måneder. Først når whistlebloweren herefter kan konstatere, at WB-enheden ikke har truffet ”passende tiltag”, kan han gå videre med offentliggørelse. Han bliver ansvarlig, hvis WB- enhedens tiltag senere findes passende.

Alternativt skal whistlebloweren have rimelig grund til at antage, at overtrædelsen kan udgøre en åbenbar eller overhængende fare for offentlige interesser. Herudover skal whistlebloweren have rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger er korrekte og at offentliggørelsen var nødvendig for at afsløre forholdene. Det fremgår af de særlige bemærkninger til bestemmelsen i lovforslagets s. 77, at vurderingen skal svare til den i straffelovens § 152e anvendte: ”berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv”. Den formulering vil i praksis formentlig betyde, at det kun vil være konstaterede ulovligheder og et åbenbar misbrug af offentlige midler, der omfattes. Beskyttelsen bliver hermed ret snæver og snævrere end beskyttelsen efter lov om forretningshemmeligheder.

4. Afsluttende konklusion

Efter EU-direktivet har Folketinget pligt til at vedtage en lovgivning om whistleblowerbeskyttelse. Desværre har Justitsministeriet ikke benyttet lejligheden til at skabe en tilstrækkelig sikker og udbygget beskyttelse af whistleblowere. Direktivet giver udtrykkeligt medlemsstaterne en adgang til at indføre bestemmelser, der er mere gunstige end direktivet vedrørende whistlebloweres rettigheder. Ministeriet har i det væsentlige indskrænket sig til en minimumsgennemførelse af direktivet – dog med undtagelse af, at lovforslaget også dækker indberetning og offentliggørelse af lovovertrædelser og alvorligt misbrug af danske regler. Det modsatte havde også været mærkeligt: at der blev skabt et

særligt værn mod overtrædelse af EU-regulering, men at det samme værn ikke kom til at gælde for dansk lovgivning og regeldannelse.

Såfremt lovforslaget vedtages i den nuværende form, vil Danmark have en whistleblowerbeskyttelse på minimumsniveau. Den foreslåede beskyttelse er blevet for svæver, og proceduren synes for bureaukratisk og noget kompliceret – navnlig er grænserne for ansvarsfriheden vanskelige at overskue for en whistleblower, der befinder sig i en belastet psykologisk situation. Det må forventes, at lovforslagets ordning ikke i tilstrækkelig grad vil motivere mulige whistleblowere til at fremkomme med deres informationer. Ud over de derved fremkomne økonomiske tab for samfundet, vil forslaget ikke i ønskelig grad understøtte et velfungerende retssamfund og den demokratiske kontrol af myndigheder og virksomheder. Det er beklageligt, at et land med vores tradition for ytringsfrihed ikke har benyttet lejligheden til at skabe en mere velegnet og effektiv whistleblowerordning, så Danmark kunne stå som foregangsland og model på dette område – i stedet for at være endt i bagerste geled.

København, den 24. marts 2021

Bjørn Elmquist

Noe Munck

Formand

Bestyrelsesmedlem

Anne Louise Ellingsøe

Til: Morten Schaumburg-Müller
Emne: SV: Høringssvar - *På 2019-60-0035? afv. Anne Louise /dol*

Fra: RAD FP Sikker <rigsadvokaten@ankl.dk>

Sendt: 23. marts 2021 08:44

Til: fStats- og Menneskeretskontoret (951s17) <statsogmenneskeretskontoret@jm.dk>

Emne: Høringssvar - *På 2019-60-0035? afv. Anne Louise /dol*

Til Justitsministeriet

Ved brev af 24. februar 2021 har Justitsministeriet fremsendt høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

I den anledning skal Rigsadvokaten bemærke, at det fremgår af lovforslagets § 9, stk. 1, sammenholdt med de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at enhver arbejdsgiver med eget CVR-nr. med 50 eller flere beskæftigede vil være omfattet af kravet om at oprette en intern whistleblowerordning.

Det bemærkes i den forbindelse, at der i dag hos Rigsadvokaten er etableret én whistleblowerordning, som omfatter hele den centrale anklagemyndighed, dvs. Rigsadvokaten, Statsadvokaten i København, Statsadvokaten i Viborg og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet. Det forudsættes, at denne ordning kan opretholdes, idet det bemærkes, at embederne i den centrale anklagemyndighed har det samme CVR-nr.

Rigsadvokaten har ikke i øvrigt bemærkninger til lovforslaget.

Med venlig hilsen

Klaus Tranbjerg Toftgaard
Chefkonsulent, Databeskyttelsesenheden

Tlf.: +45 30332446
E-mail: kto008@ankl.dk
www.anklagemyndigheden.dk



Rigsadvokaten
Kvalitetsafdelingen
Frederiksholms Kanal 16
1220 København K
Tlf.: +45 7268 9000

Anne Louise Ellingsøe

Fra: 19kontor@rigsrevisionen.dk
Sendt: 5. marts 2021 07:57
Til: £Stats- og Menneskeretskontoret (951s17); Anne Louise Ellingsøe
Emne: Høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere - (2019-60-0035)

Sag: 2019-60-0035
Sagsdokument: 1879824

Justitsministeriet har den 24. februar 2021 sendt udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere i høring.

Ministeriernes forpligtelse til at høre Rigsrevisionen er fastlagt af rigsrevisorloven, §§ 7 og 10 (Lovbekendtgørelse nr. 101 af 19/01/2012) og angår revisions- og/eller regnskabsforhold, der kan have betydning for Rigsrevisionens opgaver.

Vi har gennemgået lovforslaget og kan konstatere, at det ikke omhandler revisions- eller regnskabsforhold i staten eller andre offentlige virksomheder, der revideres af Rigsrevisionen.

Vi har derfor ikke behandlet henvendelsen yderligere.

Med venlig hilsen

Mette E. Matthiasen
Specialkonsulent



Landgreven 4
DK-1301 København K

Tlf. +45 33 92 84 00
Dir. +45 33 92 85 73
mem@rigsrevisionen.dk

www.rigsrevisionen.dk

Fra: Justitsministeriet <jm@jm.dk>
Sendt: 24. februar 2021 09:32
Emne: Høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere - (2019-60-0035)

Se venligst vedhæftede.

Med venlig hilsen



Justitsministeriet



Sendt til

statsogmenneskeretskontoret@jm.dk og anel@jm.dk

Beskyttelse af whistleblowere, Justitsministeriets sagsnr. 2019-60-0035.

Transparency International Danmark (TI-DK) har modtaget Justitsministeriets brev af 24. februar 2021 om høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

TI-DK takker for muligheden for at kommentere på lovudkastet. Vi vil samtidig gerne kvittere for den forudgående proces ved forberedelsen af lovudkastet.

Helt overordnet er det TI-DKs opfattelse, at der er tale om et godt udkast, og specielt glæder vi os over, at der er lagt op til en bred ordning ud over det, der ligger i direktivet.

Generelt

Overordnet bemærker TI-DK, at en whistleblower-ordning selvsagt har til formål at sikre at ulovlige eller på anden måde alvorlige forhold kan komme frem i lyset og blive håndteret adækvat.

Til dette formål er det nødvendigt at rammerne skaber tillid til den enkelte ordning i forhold til de forskellige interessenter, herunder:

- *Potentielle whistleblowere*, der skal kunne have tillid til, at ordningen kan sikre dem anonym rådgivning og effektivt sikre dem fortrolighed og beskytte mod repressalier.
- *Personer eller virksomheder, der whistleblowes om*, som skal sikres rimelig retssikkerhedsmæssig beskyttelse, herunder at de ikke kan udsættes for alvorlig kritik, som de i realiteten ikke på en meningsfyldt måde kan imødegå.
- *Virksomheder eller myndigheder*, der skal sikres ikke at skulle anvende uforholdsmæssigt mange ressourcer på at behandle indberetninger af bagatelagtig eller ubegrundet karakter.
- *Whistleblowerordninger*, der skal sikres rammer for deres arbejde, som muliggør en seriøs og grundig stillingtagen til de indberetninger, der kommer.
- *Andre personer/aktører, herunder f.eks. øvrige medarbejdere*, skal dels skal kunne stole på, at ordningen rent faktisk foretager en seriøs prøvelse af indberetninger, og samtidig ikke skal opleve, at ordningen kan anvendes til at opnå urimelige fordele for whistleblowere, da dette vil underminere tilliden til regimet.

Der vil således være tale om en vanskelig balancering af disse forskellige interesser.

Ordningen skal samtidig indrettes sådan, at organisationen skal tage stilling til, hvilke



læringer, der eventuelt kan udledes af sagen, herunder identificere mulige systemfejl.

TI-DK finder, at der med lovudkastet søgt en fornuftigt balancering heraf. Imidlertid må det erkendes, at det er vanskeligt at forudse, hvordan det virker, og vi opfordrer derfor til, at der efter en periode foretages en evaluering af, om loven virker efter hensigten.

Anvendelsesområdet og betingelser for beskyttelse

TI-DK støtter overimplementering af whistleblowerdirektivet. Dels fordi, der efter vores opfattelse er behov for en styrket beskyttelse af whistleblowere i Danmark, og dels for dermed at etablere et uniformt system herfor.

TI-DK anerkender bestræbelserne på at indramme lovens anvendelse i § 1, nr. 3, vedrørende "alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold". Det er vores opfattelse, at der er tale om en afgrænsning, som kan være vanskelig at omsætte til en konkret foreliggende situation, hvilket kan føre til, at en potentiel whistleblower (eller dennes rådgiver) kan have vanskeligt ved at forudse sin retsstilling i forhold til, om der vil kunne opnås beskyttelse efter loven.

For at undgå at undgå at dette afholder potentielle whistleblowere fra at indberette forhold, som vel må anses for kritisable eller utilbørlige foreslås, at det fjernes som en betingelse for at opnå beskyttelse efter loven, at whistlebloweren skal have rimelig grund til at antage, "at indberetningen, og at oplysningerne henhørte under lovens anvendelsesområde, jf. § 1" i § 6, andet led, da denne vurdering ganske simpelt vil være meget vanskelig for en "almindelig" medarbejder at foretage på en kvalificeret måde.

Vi noterer os med tilfredshed, at der er lagt op til en ordning, hvor whistleblowerordningen skal vejlede eventuelle whistleblowere om betingelser for at være beskyttet af loven.

I det hele taget har TI-DK vanskeligt ved at se, hvilket formål § 6, andet led, varetager. Loven finder i sagens natur ikke anvendelse på ikke-alvorlige forhold, jf. § 1, stk. 1, nr. 3. TI-DK forstår, at dette må gælde uanset whistleblowerens gode eller onde tro. Tilbage står så den – vel noget hypotetiske situation – at en person whistleblower om forhold, som vedkommende fejlagtigt tror ikke er omfattet af loven. Det er ikke for os oplagt, hvorfor dette subjektive forhold skal fratage personen beskyttelse efter loven.

Det fremgår af lovudkastets p. 26 og 63f, at anvendelsesområdet "som det klare udgangspunkt" ikke omfatter konflikter mellem to eller flere medarbejdere og indberetninger om personers eget ansættelsesforhold i øvrigt. Sådanne tvister håndteres som det klare udgangspunkt på arbejdspladsen eller i det fagretlige system.

TI-DK støtter denne afgrænsning, da en sådan anvendelse af whistleblowerordningen vil kunne underminere udenforståendes, herunder andre parter i konflikten eller øvrige medarbejders, tillid til ordningen, hvis nogen på denne måde kan opnå en privilegeret



stilling ved at whistleblowe.

Vi går ud fra, at hvis arbejdspladsen ikke reagerer adækvat på en sådan sag, så vil sagen kunne indbringes under whistleblowerordningen.

Interne whistleblowerordninger, kap. 3

Det fremgår af lovudkastet, at whistleblowerordningen skal være uafhængig. Der er derudover ikke lagt op til yderligere sikring af ordningens integritet, jf. f.eks. lovudkastets p. 86. TI-DK finder, at whistleblowerordningens integritet bør sikres ved at sikre en vis beskyttelse af de medarbejdere, der arbejder i den. Inspiration kan muligvis findes i beskyttelsen af DPO'er.

Det fremgår af lovudkastets p. 37 og 93 (og i nogen grad p 87), at større koncernforbundne selskaber ikke kan oprette fælles whistleblowerordninger. TI-DK anerkender, at dette følger af direktivet, men opfordrer Justitsministeriet til at arbejde for, at dette søges ændret. Baggrunden herfor er, at TI-DK – som ovenfor nævnt – finder, at det er vigtigt, at en whistleblowerordning kan vurdere de indkomne indberetninger seriøst og grundigt og behandle sagerne efter fælles standarder. En velfungerende whistleblowerordning kræver således en vis faglighed og erfaring, som denne begrænsning synes at stille unødige hindringer i vejen for, da ordningerne i mindre organisatoriske enheder alt andet lige vil have et snævrere perspektiv og mindre rutine.

TI-DK støtter, at offentlige myndigheder efter lovudkastets § 28 skal offentliggøre oplysninger om deres virksomhed efter loven, om end vi gerne så dette krav om åbenhed også omfattede større virksomheder, særligt hvor disse har aktiviteter i udlandet.

Afslutningsvis finder TI-DK anledning til at understrege, at der bør afsættes betydelige midler til at hjælpe med oprettelsen af whistleblowerordninger og vejlede om ordningerne bredt.

Med venlig hilsen,



Jesper Olsen
Formand

Anne Louise Ellingsøe

Fra: Anette Gramstrup
Sendt: 23. marts 2021 14:08
Til: £Stats- og Menneskeretskontoret (951s17); Anne Louise Ellingsøe
Emne: Høringssvar_Udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere
Vedhæftede filer: Høringsbrev-2.pdf; Udkast til lovforslag-1.pdf

Sag: 2019-60-0035
Sagsdokument: 1908533

Til Justitsministeriet
Stats- og Menneskeretskontoret
Fm. Anne Louise Ellingsøe

Uddannelses- og Forskningsministeriet har ingen bemærkninger til denne høring.

Der henvises til JM's sagsnr. 2019-60-0035.

Med venlig hilsen

Anette Gramstrup
Chefkonsulent
Jura
Direkte telefon: +45 7231 8079
Email: antt@ufm.dk

Uddannelses- og Forskningsministeriet

Departementet
Postboks 2135
DK-1015 København K
Telefon: +45 3392 9700
Fax: +45 3332 3501
Email: ufm@ufm.dk
www.ufm.dk

Besøgsadresse:
Børsgade 4
DK-1215 København K

Læs om [ministeriets behandling af personoplysninger](#)

Anne Louise Ellingsøe

Fra: Majbrit Holm Jakobsen <majjak@um.dk>
Sendt: 24. marts 2021 09:38
Til: £Stats- og Menneskeretskontoret (951s17)
Cc: Anne Louise Ellingsøe; Line Leth
Emne: Vedr. sagsnummer 2019-60-0035 (Udkast til forslag om lov om beskyttelse af whistleblowere)

Sag: 2019-60-0035
Sagsdokument: 1909599

Til rette vedkommende

Udenrigsministeriet har ingen bemærkninger til ovennævnte lovudkast.

Med venlig hilsen

Majbrit Holm Jakobsen

MAJBRIIT HOLM JAKOBSEN / MAJJAK@UM.DK
KONTORCHEF / CONTROLLER
DIREKTE +45 3392 0856 / MOBIL +45 2013 3356

UDENRIGSMINISTERIET
ASIATISK PLADS 2 / DK-1448 KØBENHAVN K
TLF. +45 3392 0000 / WWW.UM.DK

[HOW WE PROCESS PERSONAL INFORMATION](#)

Til JustitsministerietLovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K*22. marts 2021***Høringssvar**

Sagsnummer:2019-60-0035

1. Baggrund

Justitsministeriets lovudkast om beskyttelse af whistleblowere skal implementere EU-direktivet fra oktober 2019, og balancere hensynet til virksomheder og myndigheder, samtidig med, at der tilstræbes den bedst mulige beskyttelse af medarbejdere der siger fra overfor ulovligheder.

Alle internationale erfaringer viser, at whistleblowing har stor samfundsmæssig værdi.

I Norge er der eksempelvis hvert år tusindvis af indberetninger der skaber opmærksomhed om problemer der efterfølgende kan rettes op på.

De Norske erfaringer viser:

- at de samfundøkonomiske gevinster er langt større end omkostningerne ved implementering af whistleblowerordninger
- at whistleblowing har væsentlig præventiv effekt
- at beskyttelse af whistleblowere har stor betydning for at afsløre og forebygge kritisable forhold både i den offentlige og den private sektor
- at whistleblowing styrker de demokratiske institutioner
- at whistleblowerordninger skaber større tillid mellem borger og stat

Overordnet lægges der i det nuværende danske lovforslag op til en god og effektiv beskyttelse af de fleste medarbejdere i Danmark.

2. Hovedproblemområder set fra Verons side:

Når vi i Veron læser det fremsendte udkast til lovforslaget, er der dog flere forhold som vi anser for problematiske:

1. Undtagelse af Forsvaret og Efterretningstjenesterne:

Det er med bekymring at vi læser, at der i lovforslaget er en direkte undtagelse fra den kommende beskyttelse, af de medarbejdere der arbejder med fortrolige og klassificerede materialer i Forsvaret og efterretningstjenesterne. Denne undtagelse vil ikke blot undtage offentligt ansatte der opdager ulovligheder på de klassificerede områder fra beskyttelse – men netop fordi de fritages, reelt efterlade dem mindre beskyttede end de er på nuværende tidspunkt.

EU-direktivet giver mulighed for at undtage whistleblowing om udbud, der vedrører forsvar og sikkerhed fra national implementering. Men der lægges ikke op til en generel undtagelse på forsvars- og sikkerhedsområdet. Alle statens medarbejdere skal beskyttes når de videregiver information om strafbare lovovertrædelser, brud på menneskerettigheder, brud på internationale konventioner, korruption, magtmisbrug og vildledning af befolkning og folketing. Loven skal beskytte mod repressalier for indberetninger, uanset om informationen er klassificeret og fortrolig. Dette er et helt afgørende element i national og international whistleblowerlovgivning.

Forslag til løsning

Vi har i Veron fuld forståelse for statens særlige behov for at beskytte fortrolige og hemmelige oplysninger, men dette må aldrig blive på bekostning af lovlighed og gennemsigtighed.

En mulig løsning på at skabe balance mellem beskyttelse af statens hemmeligheder og muligheden for at standse potentielle ulovligheder på det klassificerede område, kunne være at henvise indberetninger på området til den eksterne statslige ordning under datatilsynet med særlige kompetencer til håndtering af klassificeret og særligt sensitivt materiale.

Helt at undlade at beskytte medarbejdere på området vil være direkte imod hele intentionen med EU-direktivet og samtidig svække nævnte myndigheders troværdighed i befolkningen og hos samarbejdspartnere.

2. Usikkerhed omkring definitionen af "alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold":

Der mangler en klar juridisk afgrænsning af hvad "alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold" i dansk kontekst betyder. Erfaringerne med straffelovens § 152 viser, at der ved denne type uklarhed skabes en fortolkningsmæssig svaghed, der reelt kan betyde en svækkelse af lovens intention og formål.

For hvis "alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold" er et fortolkningsspørgsmål, og dermed skaber uklarhed over om hvorvidt den medarbejder der i god tro siger fra overfor ulovligheder er beskyttet eller ej, er der for stor usikkerhed for den enkelte medarbejder til at denne vil kunne have tillid til reel og fuld beskyttelse, når der indberettes via whistleblowerordninger.

Det vil skabe unødvendig usikkerhed hos medarbejdere der ønsker at indberette via whistleblowerordningerne hvis de både skal skelne mellem regler, der er baseret på EU-ret og rent nationale regler, samt selv foretage en bindende juridisk vurdering af om det de oplever et behov for at indberette om, også er "alvorligt" nok til at give beskyttelse.

Beskyttelsen af medarbejdere der vælger at benytte indberetningssystemer under whistleblower-lovgivningen bør derfor ikke begrænses til "alvorlige lovovertrædelser" og "grove og gentagne overtrædelser af retsprincipper". Beskyttelsen bør derfor omfatte alle medarbejdere ved indberetning af alle formodede overtrædelser af love og retsprincipper der er foretaget i god tro.

3. Statslig central rådgivningsopgave:

EU-direktivet pålægger medlemslandene at sikre vejledning og rådgivning for medarbejdere der ønsker at indberette ved brug af whistleblowerlovgivningen. Denne rolle forsøger vi lige nu at løse i Veron – og vi kender derfor nødvendigheden af, at der også etableres en central rådgivningsinstans som kan vejlede borgerne i rettigheder og processer i forhold til whistleblowerlovgivningen. Grundig rådgivning sikrer den bedste beskyttelse af indberetter og indberettede, og hjælper med at begrænse forkert brug af whistleblowerordningerne. Det vil være naturligt at den overordnede statslige oplysnings - og rådgivningsopgave etableres under Datatilsynet.

2. Sammenfatning

Danmark har med denne lov til beskyttelse af whistleblowere mulighed for at reelt at skabe åbenhed og gennemsigtighed.

Regeringen kræver gennemsigtighed og åbenhed af virksomheder, myndigheder og det private erhvervsliv, men insisterer på selv at skabe mere lukkethed omkring egne forhold på centrale dele af Statens område. Det der gør denne undtagelse ekstra problematisk, er at det har vist sig at det netop er på forsvars- og efterretningsområdet at mange af de alvorlige sager opstår. Alle medarbejdere i Staten har krav på samme beskyttelse som resten af befolkningen – og vi har som demokrati brug for at der trygt kan indberettes fortroligt om lovovertrædelser på alle statens områder. Det kan den kommende lov med få ændringer sikre os.

Vi er i Veron meget tilfredse med den tilgang Justitsministeriet hidtil har lagt i arbejdet med lovforslaget. Der signaleres bevidst national overimplementering med henblik på at opnå den størst mulige effekt af whistleblowerlovgivningen i Danmark.

Vi ser med stor tilfredshed på den kommende ordning under Datatilsynet, og er sikker på at netop det element kommer til at få afgørende betydning for hvordan vi indretter vores arbejdsmarked og samfund fremadrettet.

Da lovens anvendelsesområde på mange måder er et nyt sagsområde der sættes i nye formelle rammer, anbefaler vi en revidering af loven på baggrund af indkommende erfaringer i forhold til lovens anvendelse indenfor tre år efter lovens ikrafttræden.

Vi har i Veron været meget glade for at have fået lov til at deltage i det lovforberedende arbejde og for muligheden for at kommentere på det forelæggende lovudkast. Vi deltager i Veron naturligvis gerne i det fortsatte arbejde, ligesom spørgsmål og kommentarer til dette høringssvar er velkomne.

Anders Kærgaard
Næstformand, Veron

Vestre Landsret Præsidenten



Justitsministeriet
Stats- og Menneskeretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

1. marts 2021

Sendt pr. mail til statsogmenneskeretskontoret@jm.dk og anel@jm.dk

J.nr.: 21/06055-2
Sagsbehandler: Lars B Olesen

Justitsministeriet har ved brev af 24. februar 2021 (sagsnr. 2019-60-0035) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen

Helle Bertung

Til Justitsministeriet

Svagt lovudkast om beskyttelse af whistleblowere

Høringssvar fra Åbenhedstinget, 10. marts 2021

*Oluf Jørgensen, forskningschef emeritus,
Danmarks Medie- og Journalisthøjskole*

1. Baggrund

[Justitsministeriets lovudkast](#) om beskyttelse af whistleblowere skal gennemføre [EU-direktivet](#) fra oktober 2019. Lovudkastet bygger ikke på grundig udredning af gældende ret, og det er vanskeligt ud fra ministeriets bemærkninger at vurdere, hvor vidt det ændrer retstilstanden.

Erfaringer fra Norge, Sverige og andre lande, der har erfaringer med beskyttelse af whistleblowere er ikke omtalt, og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol herom er heller ikke.

Overvejelser i Ytringsfrihedskommissionens betænkning (2020) med relevans for whistleblowing er ikke omtalt. Undersøgelser af frygt for repressalier er heller ikke, end ikke en undersøgelse fra Justitsministeriets forskningskontor i forbindelse med Ytringsfrihedskommissionen.

Dette høringssvar er i høj grad baseret på min rapport "[Beskyttelse af whistleblowere](#)" (MFI ved SDU, december 2020). Høringssvaret henviser til afsnit i denne rapport.

Whistleblowing handler om korruption, hvidvask, skattesvind, social dumping, forurening, farlige arbejdsforhold, usikre produkter, omsorgssvigt, dyremishandling, magtmisbrug, ulovlig overvågning, nepotisme, ledelsessvigt, vildledning af offentligheden og meget mere.

Baggrunden for EU-direktivet er undersøgelser, der viser meget omfattende svindel i forbindelse med udbud, forvaltning af støtte og betaling af skat (rapporten 12.1).

En grundig norsk undersøgelse viser, at whistleblowing har stor samfundsmæssig værdi. De norske regler fører hvert år til tusindvis af indberetninger, der skaber opmærksomhed om problemer. Ifølge undersøgelsen bidrager 30 % af disse sager hovedsageligt til forbedret sundhed, miljø og sikkerhed, 23 % til bedre behandling af kunder og brugere, og 11 % til mere velfungerende økonomi og højere skatteindtægter (rapporten 14.1).

Den norske undersøgelse viser, at de samfundsøkonomiske gevinster er langt større end omkostningerne. Udover de direkte gevinster peger undersøgelsen på, at whistleblowing har væsentlig præventiv effekt. Beskyttelse af whistleblowere har stor betydning for at afsløre og forebygge kritisable forhold både i den offentlige og den private sektor.

Whistleblowing er meget vigtig for at skabe fair konkurrencevilkår. For de mange virksomheder, der følger lovgivningens krav til skattebetaling, sikkerhed på arbejdspladser, produktsikkerhed,

miljø- og klimasikring mv., vil det være en stor fordel at få afsløret og stoppet snyd og svindel ved konkurrenter.

Ifølge indledningen til lovudkastets bemærkninger mener regeringen, at whistleblowing om alvorlige forhold er i offentlighedens interesse, og *”udbredelse af whistleblowerordninger i den offentlige og private sektor vil kunne understøtte effektiv afsløring, efterforskning og retsforfølgning.”* Dette syn har dog ikke været afgørende ved udformningen af lovudkastet.

Lovudkastets bemærkninger om konsekvenser nævner ingen positive økonomiske konsekvenser eller konsekvenser for klima og miljø. Vurderingen er, at beskyttelse af whistleblowere alene betyder økonomiske og administrative omkostninger for myndigheder og erhvervsliv (side 47 - 55 og sammenfattende skema side 57 - 59).

Dette tunnelsyn på beskyttelse af whistleblowere er baggrunden for, at lovudkastet tilstræber minimumsimplementering: *”Danske virksomheder skal ikke stilles dårligere i den internationale konkurrence, hvorfor implementeringen ikke bør være mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande.”*

2. Sammenfatning

Direktivet kræver, at overtrædelser af væsentlige dele af EU-retten er omfattet, mens medlemslandene selv bestemmer, hvor vidt overtrædelse af rent nationale lovregler og andre forhold skal være omfattet. Enhver tilføjelse er ”overimplementering” i Justitsministeriets logik, og den danske tilføjelse bliver begrænset til alvorlige forhold.

Lovudkastet undtager straffesager, der er anmeldt til politiet og sager, hvor administrative myndigheder har fundet grundlag for straf. Undtagelsen vil begrænse mulighederne for at opklare alvorlige sager og er i strid med direktivet. Det samme gælder undtagelser for whistleblowing om forsvaret og efterretningstjenester.

Beskyttelse forudsætter, at whistlebloweren har rimelig grund til at tro, at oplysninger holder sig inden for lovens anvendelsesområde. Desuden skal whistlebloweren overholde særlige betingelser for indberetning eller offentliggørelse.

Lovudkastet følger direktivets minimumskrav om intern indberetningskanal. For at få beskyttelse skal intern indberetning ske til en person eller enhed, der er udpeget af arbejdsgiveren til at modtage og håndtere whistleblowing. Lovudkastet sikrer ikke beskyttelse, når oplysninger om overtrædelser bliver givet direkte til ledelse, kolleger eller fagforening.

Lovudkastet vil oprette en enhed ved Datatilsynet til at modtage ekstern whistleblowing. Denne enhed skal benyttes ved indberetning om alle mulige overtrædelser – lige fra økonomisk svindel til seksuel chikane. Enheden får ikke kompetence til at sikre dokumentation eller håndhævelse, men kan efter vurdering sende en indberetning videre til en myndighed, der har kompetencen. Lovudkastet sikrer ikke ved indberetning af forhold direkte til en tilsynsmyndighed, der har kompetence på området, eller politiet.

Lovudkastet har restriktive betingelser for offentliggørelse. Direktivet giver udtrykkelig mulighed for at sikre mere ytringsfrihed, men lovudkastet holder sig til minimumskravene.

Offentligt ansattes ytringsfrihed på egne vegne bliver ikke styrket af lovudkastet, der hverken følger forslag i [Ytringsfrihedskommissionens betænkning](#) om lovsikring (2020, del 2, side 571-585) eller fremmer ytringsfriheden, som er et punkt i regeringens ”forståelsespapir” med støttepartier: [Retfærdig retning for Danmark](#) (side 17).

Direktivets minimumskrav til beskyttelse bliver ikke opfyldt på alle punkter. Lovudkastet har ikke regler om rådgivning og støtte. Beskyttelsen mod repressalier bliver svækket med bemærkninger, der lægger vægt på arbejdsgiverens hensigt, og camouflering af repressalier vil fortsat være mulig.

Lovudkastets forslag om tavshedspligt går langt videre end direktivets krav om beskyttelse af whistlebloweres identitet. Justitsministeriet foreslår en særlig tavshedspligt, der omfatter alle oplysninger i forbindelse med indberetninger. En sådan tavshedspligt vil lukke for oplysninger i væsentligt højere grad end den almindelige tavshedspligt for offentlige forvaltninger og loven om forretningshemmeligheder.

Denne særlige tavshedspligt vil give maksimal beskyttelse af virksomheder og myndigheder mod offentlighed om overtrædelser og dermed hindre almenpræventiv effekt.

Mørklægningen vil undergrave direktivets formål om at styrke håndhævelse (art. 1). Lovudkastet har ingen bestemmelse om lovens formål.

Samlet set giver lovudkastet ikke større beskyttelse for whistleblowere end gældende ret. Beskyttelsen efter loven om forretningshemmeligheder er på væsentlige punkter klart bedre.

Det snævre anvendelsesområde, omstændelige krav til indberetninger, restriktive betingelser for offentliggørelse og den særlige tavshedspligt betyder, at lovgivningen kun fører til omkostninger. Væsentlige samfundsøkonomiske fordele, der kunne opnås ved gode vilkår for whistleblowing, vil ikke blive realiseret.

De enkelte elementer i denne sammenfatning blive omtalt nærmere i de følgende afsnit.

3. Kriteriet ”alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold”

EU-direktivet er nødvendigvis begrænset til whistleblowing om overtrædelse og omgåelser af EU-retten. En lang række områder er direkte eller indirekte reguleret af EU-retten, og væsentlige dele er omfattet af direktivet, bl.a. miljøregulering, regler for det indre marked, beskyttelse af EU’s økonomiske interesser, overtrædelser af skatteregler for selskaber og ordninger, der har til formål at omgå sådanne regler.

Hverken direktivet eller lovudkastet nævner, hvilke dele af EU-retten, der ikke er omfattet, og det er vanskeligt at danne sig et overblik.

Det er op til de enkelte medlemslande, om beskyttelsen også skal omfatte whistleblowing om overtrædelse og omgåelse af rent nationale regler og andre forhold. Justitsministeriets lovudkast

begrænser den danske tilføjelse til *"alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold"* (§ 1, stk. 1, nr. 3).

Som nævnt i lovudkastets bemærkninger vil det give usikkerhed for whistleblowere, hvis de skal skelne mellem regler, der er baseret på EU-ret og rent nationale regler. Det kan være svært selv for eksperter. Lovudkastet har ikke løst problemet, når det begrænser den nationale tilføjelse til *"alvorlige lovovertrædelser"*, mens det gælder for enhver overtrædelse af de EU-regler, der er omfattet.

Ifølge bemærkningerne til lovudkastet (side 62) vil anvendelsesområdet for den danske tilføjelse *"i almindelighed"* omfatte *"oplysninger om strafbare forhold"*. Desuden nævnes *"grove eller gentagne overtrædelser af anden lovgivning, herunder lovgivning om magtanvendelse, forvaltningsloven, offentlighedsloven samt efter omstændighederne f.eks. lovgivning, som har til formål at sikre folkesundheden, sikkerhed i transportsektoren eller beskyttelse af natur og miljø mv.."*

Store dele af lovgivningen er sektorspecifikke. Bemærkningerne tyder på, at strafbare overtrædelser af disse love kun er omfattet, når de er grove og gentagne overtrædelser.

Bemærkningerne tilføjer for den offentlige sektor, at *"grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige principper"* vil være omfattet, samt *"bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere."*

Direktivet overlader til national beslutning, om indberetninger om sexchikane og andre personrelaterede krænkelser skal høre under samme lovgivning som whistleblowing om økonomisk kriminalitet og andre samfundsrelaterede forhold. Lovudkastet omfatter som hovedregel ikke oplysninger om whistleblowerens eget ansættelsesforhold, men det fremgår af bemærkningerne (side 62-63), at seksuel chikane og andre grove personrelaterede konflikter på arbejdspladsen er omfattet.

Begrænsningen til *"alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold"* giver stor usikkerhed for whistleblowere, fordi beskyttelsen vil afhænge af konkrete vurderinger af et diffust kriterium.

Eksempler:

- En regnskabsmedarbejder ved en forsvarsenhed blev presset ud af stillingen, efter hun havde påtalt, at stabschefen godkendte egne bilag. Det er meget tvivlsomt, om en sådan procedurefejl vil være omfattet af lovudkastet. Procedurefejl vil ofte blive opfattet som mindre alvorlige, indtil de giver baggrund for ulovlige dispositioner.
- En whistleblower udleverede til Jyllands-Posten en mail, der afslørede, hvordan særlige rådgivere i ministerier planlagde spin mod et oppositionsparti i forbindelse med forhandlinger om udligning. - Whistleblowing om spin fra ministerier, der fremstiller regeringens forslag som fortræffelige og oppositionspartiets forslag som elendige, er ikke omfattet.
- Whistleblowing om ledelsers prioritering og organisering, f.eks. den katastrofale organisering af skatteforvaltningen om udbytteskat, er ikke omfattet.
- Whistleblowing om svigt i faglige standarder, f.eks. omsorgssvigt på plejehjem, er formentlig ikke omfattet.

Beskyttelsen af whistleblowing bør ikke begrænses til alvorlige lovovertrædelser og grove og gentagne overtrædelser af retsprincipper. Der kan hentes inspiration fra reglerne i Norge og Sverige, der har mange års erfaringer.

Beskyttelsen af whistleblowing bør omfatte alle overtrædelser af love og retsprincipper. Den bør også omfatte overtrædelser af faglige standarder, kollektive overenskomster og internationale forpligtelser samt oplysninger om andre forhold, der har samfundsmæssig betydning, f.eks. skader på miljø, klima og folkesundhed.

Det bør pointeres ved lovgivningen, at beskyttelsen af whistleblowing omfatter offentlige myndigheders vildledning. Beskyttelse bør ikke begrænses til vildledning af borgere og samarbejdspartnere, som er nævnt i lovudkastets bemærkninger. Vildledning af politikere og offentligheden bør være omfattet.

4. Straffesager er undtaget

Lovudkastet foreslår, at whistleblowing om sager inden for strafferetsplejen er undtaget fra beskyttelsen (§ 1, stk. 3, nr. 5). Undtagelsen omfatter alle straffesager, inklusiv sager der behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed. Undtagelsen omfatter f.eks. sager inden for skatte- og afgiftslovgivningen, hvor der er hjemmel til administrativt at udstede bødeforlæg.

Undtagelsen betyder, at whistleblowere ikke er beskyttet, hvis de indberetter oplysninger, efter en myndighed har besluttet at overgive sagen til politiet, eller en myndighed har konstateret, der er grundlag for at udstede et administrativt bødeforlæg (bemærkninger side 66).

Direktivet fastslår, at beskyttelsen af whistleblowere ikke berører straffeprocessuelle regler (art. 3, 3, d). Dette krav betyder ikke, at straffesager skal undtages, som lovudkastet foreslår. Justitsministeriet giver ingen forklaring på denne undtagelse, der alvorligt svækker muligheder for at få vigtige oplysninger frem til opklaring og forfølgelse af sager hos politi, skattemyndigheder mv.

Undtagelsen for straffesager omfatter også overtrædelser af EU-regler, f.eks. økonomisk svindel med EU-støtte. Undtagelsen er i strid med direktivet og undergraver dets formål.

5. Undtagelser for forsvaret og efterretningstjenester

Afsløring og forebyggelse af korrupcion i forbindelse med udbud er vigtige formål. Direktivet giver alligevel mulighed for at undtage whistleblowing om udbud, der vedrører forsvar og sikkerhed. Undtagelsen skyldes formentlig stærke nationale interesser for at favorisere egen våbenindustri.

Direktivets mulighed for undtagelse er udnyttet i lovudkastet (§ 1, stk. 2). Undtagelsen betyder, at whistleblowing om korrupcion ikke vil være beskyttet i forbindelse med indkøb af udstyr til forsvaret.

Direktivet fastslår, at det ikke berører beskyttelsen af oplysninger, der er klassificerede i henhold til EU-retten eller national lovgivning (art. 3, 3, a). Denne regel betyder, at whistleblowing ikke er beskyttet, hvis den fører til uautoriseret adgang til oplysninger, der skal hemmeligholdes af hensyn til statens sikkerhed. Direktivets formulering betyder ikke, at der skal være en generel undtagelse for beskyttelse af whistleblowere.

Lodudkastet fastslår, at loven ikke finder anvendelse på oplysninger, der er klassificerede og undergivet tavshedspligt af hensyn til statens sikkerhed (§ 1, stk. 3, nr. 3, bemærkninger side 65). Det er en generel undtagelse, der begrænser muligheder for afsløring og forebyggelse af alvorlige forhold, f.eks. sikkerhedsbrist, spionage mod danske interesser og overtrædelser af regler for krigsførelse.

Whistleblowere skal som udgangspunkt beskyttes, når de følger lovudkastets betingelser, uanset tavshedspligt bliver tilsidesat (§ 7, stk. 1). Undtagelsen for klassificerede, der samtidigt er fortrolige, betyder, at whistleblowing om mange forhold ved forsvaret og efterretningstjenester ikke er beskyttet. Tavshedspligten for at beskytte statens sikkerhed bliver anvendt til hemmeligholde meget forskellige oplysninger (rapporten 3.3).

Undtagelsen i lovudkastet omfatter også whistleblowing til ledelser og tilsynsorganer fra ansatte, der har autoriseret adgang til information eller fra andre, der har begrundet mistanke.

Eksempel: Tilsynet med Efterretningstjenester har i august 2020 oplyst, at information fra whistleblowere tyder på, at en udenlandsk efterretningstjeneste har fået mulighed for at spionere mod danske statsborgere. Whistleblowing til tilsynet vil ikke være beskyttet efter lovudkastet.

Den generelle undtagelse for beskyttelse af whistleblowing om forhold, der berører statens sikkerhed, er i strid med Tshwaneprincipperne, som Europarådets parlamentariske forsamling har anbefalet medlemsstaterne at tage hensyn til ved lovgivning og i myndigheders praksis (rapportens afsnit 10.2).

Ifølge disse principper skal whistleblowere beskyttes, når de videregiver information om strafbare lovovertrædelser, brud på menneskerettigheder, brud på internationale humanitære regler, korruption, misbrug af offentlig stilling og misbrug af ressourcer. Loven skal beskytte mod represalier for indberetninger, uanset informationen er klassificeret og fortrolig.

6. Særlig whistleblowerordning for interne indberetninger

Whistleblowere er som hovedregel kun beskyttet efter direktivet og lovudkastet ved indberetning til en særlig whistleblowerkanal (§ 5).

Virksomheder, myndigheder og andre organisationer med 50 ansatte eller flere har pligt til at oprette en intern ordning (§ 9). Arbejdsgiveren skal udpege en person eller afdeling til at modtage indberetninger, følge op og give feedback til en whistleblower (§ 11). Opgaven kan overlades til en tredjepart, f.eks. advokat, revisor eller en fælles enhed for flere virksomheder eller kommuner (§ 14 og § 15). Det er ikke et krav, at der skal være mulighed for både skriftlig og mundtlig indberetning (§ 10).

Der er op til den enkelte arbejdsgiver, at udpege personen eller afdelingen. Lovudkastets bemærkninger nævner som eksempler bl.a. HR-medarbejdere eller jurister. Lovudkastet nævner, at personen eller afdelingen skal være upartisk, men stiller ikke krav om organisatorisk eller økonomisk uafhængighed af ledelsen (side 86).

Whistleblowerenheden har tavshedspligt, bl.a. om whistleblowerens identitet (§ 12 og § 26, stk. 1). Oplysninger må ikke opbevares i et arkiv, der er almindeligt tilgængeligt for arbejdspladsens øvrige ansatte, men der stilles ikke særlige tekniske krav til adskillelse (bemærkninger side 88).

Whistleblowerenheden skal følge op på indberetninger om forhold, der er omfattet af beskyttelsen. Opfølgning kan bestå i intern undersøgelse for at fastslå ansvar for fejl eller forsømmelser på arbejdspladsen eller anmeldelse til politiet eller tilsynsmyndighed. Lovudkastet stiller ikke krav om, at whistleblowerenheden har kompetence til at træffe beslutning om opfølgning (bemærkninger side 90). Whistlebloweren skal modtage feedback senest tre måneder efter indberetningen.

Lovudkastet giver ikke beskyttelse til en ansat, der taler med kolleger om kritisable forhold eller orienterer en chef direkte, medmindre den ansatte nævner, at han ønsker at indberette og forhører sig om muligheder.

Det særlige whistleblowersystem vil forsinke mulighederne for at hindre ulovligheder og andre alvorlige fejl.

Eksempel: Når en minister eller anden politisk ledelse mangler lovgrundlag til handlinger, der ønskes iværksat i en fart, er det vigtigt, at embedsmænd tør advare direkte og meget hurtigt. Det dur ikke, hvis en særlig whistleblowerenhed skal orienteres først for at få beskyttelse, og fristen for feedback er tre måneder.

Direktivet udelukker ikke en anden model, der kan give samme eller større beskyttelse til ansatte og andre, der gør opmærksom på problemer hurtigere og direkte.

I stedet for at opbygge et særligt system for interne indberetninger burde loven stimulere til et godt ytringsklima, hvor ansatte tør gøre opmærksom på forhold. Ytringsfriheden bør sikres for drøftelser med kolleger og ledelse om faglige standarder, organisering og prioritering af opgaver mv.

Med inspiration fra Norge kan suppleres med en ordning, der kan sikre reel uafhængighed af ledelsen: Ansatte vælger en repræsentant, der kan rådgive og bistå med rapportering om forhold til ledelsen, fagforening og/eller kontrolmyndighed (rapporten 14.2).

7. Fælles ekstern whistleblowerordning

Whistleblowere har valgfrihed mellem indberetning til intern eller ekstern whistleblowerordning.

Justitsministeriets lovudkast vil etablere en fælles ekstern whistleblowerordning ved Datatilsynet. Denne enhed skal modtage og behandle indberetninger om økonomisk kriminalitet, forurening, seksuelle krænkelser og alle andre forhold, der er omfattet af loven. De særlige regler for indberetninger for hvidvask og den finansielle sektor vil fortsat gælde.

Whistleblowerfunktionen skal være uafhængig og holdes adskilt fra Datatilsynets øvrige funktioner, men forudsættes etableret i Datatilsynets sekretariat, og medarbejdere kan godt have andre opgaver end håndtering af whistleblowing.

Der skal være mulighed for både mundtlig og skriftlig indberetning. Indberetning til den eksterne enhed skal også kunne ske anonymt (bemærkninger side 97).

Datatilsynets whistleblowerenhed skal undersøge forhold, der falder inden for lovens anvendelsesområde, men får ikke kompetence til at indhente eller kræve dokumentation fra virksomheder og myndigheder. Enheden kan søge rådgivning fra kompetente myndigheder med henblik på at vurdere, om der er grundlag for at videregive indberetningen eller anmelde til politi eller relevant tilsynsmyndighed (bemærkninger side 101).

Whistlebloweren skal have feedback inden for tre måneder fra indberetningen eller seks, når udskydelse kan begrundes. Fristerne gælder for den del af opfølgningen, der skal foretages af whistleblowerenheden. Der er ikke frister for efterfølgende opfølgning ved kompetent tilsynsmyndighed.

Det er besynderligt, at vidt forskellige forhold, f.eks. økonomisk kriminalitet, forurening af vandløb, omsorgssvigt på plejehjem og seksuelle krænkelser, skal indberettes til samme enhed. Lovudkastets forslag om en fælles whistleblowerenhed for alle emner vil betyde væsentlige forsinkelser og svække muligheder for efterforskning af alvorlige forhold. Lovudkastet sikrer ikke beskyttelse til whistleblowere, der selv anmelder forhold til politi eller relevant tilsynsmyndighed for at fremskynde processen.

Direktivet giver mulighed for at etablere whistleblowerenheder ved kompetente myndigheder i stedet for lovudkastets forslag om en fælles enhed. Opfølgning på whistleblowing kan håndteres langt mere effektivt, hvis forhold bliver indberettet til myndigheder, der har kompetence på området, f.eks. Arbejdstilsynet, Socialtilsyn, Erhvervsstyrelsen, Styrelsen for Patientsikkerhed, Skattestyrelsen, Ankestyrelsen, Tilsynet med Efterretningstjenester, Rigsrevisionen, Politiet, Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsen. Datatilsynet er kompetent ved indberetning om sikkerhedsproblemer ved beskyttelse af persondata.

Det er tvivlsomt, om den foreslåede ordning lever op til direktivets krav til kompetent ekstern kontrol. Det må stærkt anbefales, at oprette whistleblowerordninger ved eksisterende tilsynsmyndigheder, der hurtigt kan sikre indhentning af dokumentation og stoppe ulovligheder.

8. Offentliggørelse under restriktive betingelser

Beskyttelsen af whistleblowere, der vælger at offentliggøre, er begrænset af særlige betingelser (§ 5, stk. 2):

1) Indberetning er først foretaget til intern eller ekstern whistleblowerordning, uden at der er truffet passende tiltag inden for fristen for feedback på tre måneder. Fristen for den eksterne whistleblowerenhed kan udsættes til seks måneder.

2) Whistlebloweren har rimelig grund til at antage, at overtrædelsen kan udgøre en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser.

3) Whistlebloweren har rimelig grund til at antage, at der ved indberetning til en ekstern whistleblowerordning er risiko for repressalier, eller

4) Sagens konkrete omstændigheder giver ringe udsigt til, at overtrædelsen vil blive imødegået effektivt.

Betingelserne for beskyttelse ved offentliggørelse giver usikkerhed for whistleblowere og dermed risiko for, at alvorlige overtrædelser kan fortsætte i det skjulte.

Ifølge bemærkningerne (side 74) vil vurderingen af ”passende tiltag” afhænge af omstændigheder i den enkelte sag, og i den sidste ende skulle afgøres af domstolene. Hvis den eksterne whistleblowerordning har afgjort, at der ikke er behov for yderligere opfølgning, vil offentliggørelse kun være berettiget ”i helt særlige tilfælde”.

Whistleblowing til journalister, der styrker og klargør dokumentationen, er ofte afgørende. Det viser mange eksempler, bl.a. sager om nepotisme i forsvaret, udbyttesvindler, inkassometoder, hvidvask i banker og falske test af fødevarer og biler. Se Nils Mulvads rapport [”Fortrolige kilder”](#) (MFI ved SDU, december 2020).

Direktivet nævner udtrykkeligt, at nationale regler for beskyttelse af informations- og ytringsfrihed kan give whistlebloweren beskyttelse ved offentliggørelse uden krav om indberetning (art. 15, stk. 2).

Whistlebloweren er selv den nærmeste til at vurdere, hvilken vej der er mest hensigtsmæssig i det konkrete tilfælde. Loven bør give valgmulighed mellem whistleblowing internt, til ekstern kontrolinstans og offentliggørelse på linje med Europarådets anbefalinger (rapporten 10.1) og ordninger i Norge og Sverige (rapportens kapitler 13 og 14).

9. Repressalier og sanktioner

På linje med direktivets minimumskrav har lovudkastet en række beskyttelsesregler, der ikke kan tilsidesættes ved aftale. På nogle punkter er beskyttelsen svækket i forhold til direktivet.

Beskyttelsen er ikke begrænset til konstaterede overtrædelser. Den omfatter rimelig mistanke og oplysninger om overtrædelser, der med stor sandsynlighed vil finde sted samt omgørelser af regler og forsøg på at skjule overtrædelser (§ 2, nr. 2). En person er naturligvis ikke beskyttet, hvis han på tidspunktet for indberetning eller offentliggørelse ved, at oplysningerne er ukorrekte.

Reglerne gælder for whistleblowing fra personer, der har eller har haft arbejdsrelationer i bred forstand til en virksomhed eller myndighed. En person, der hjælper i en arbejdsrelateret sammenhæng, er også omfattet f.eks. en fagforeningsrepræsentant (§ 2, nr. 7 – 9).

Whistlebloweren kan ikke ifalde ansvar for erhvervelse eller adgang til oplysninger, medmindre handlingen er selvstændig strafbar, f.eks. hacking (§ 7, stk. 2). Denne regel giver vigtige muligheder for at sikre dokumentation ved foto og lydoptagelser (bemærkninger side 77).

En whistleblower, der opfylder lovens betingelser, kan ikke gøres ansvarlig for overtrædelse af tavshedspligt, hvis han havde rimelig grund til at antage, at whistleblowing var nødvendig for at afsløre et forhold, der er omfattet af loven (§ 7, stk. 1). Beskyttelsen bliver dog stærkt begrænset ved bemærkninger (side 77), der forklarer, at den konkrete vurdering må svare til straffelovens regel om fritagelse for ansvar ved "berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv" (straffelovens § 152 e).

Forbud gælder mod repressalier i bred forstand. Det vil sige enhver direkte eller indirekte negativ reaktion mod whistlebloweren, inklusiv forsøg eller trussel (§ 2, nr. 11, § 8, bemærkninger side 78). Forsætlige og groft uagtsomme overtrædelser af forbuddet kan straffes med bøde (§ 31).

En whistleblower har krav på godtgørelse, hvis han udsættes for repressalier eller bliver hindret eller forsøgt hindret i whistleblowing, der følger lovens betingelser. En afskedigelse skal underkendes, og ansættelse skal som hovedregel genoprettes, hvis medarbejderen ønsker det (§ 29, bemærkningerne side 118).

Når en whistleblower godtgør, at han har foretaget en indberetning eller offentliggørelse efter lovens regler og har været udsat for en skade, vender bevisbyrden. Herefter skal arbejdsgiveren, bevise, at skaden ikke var en reaktion som følge af whistleblowing (§ 30).

Kravet til arbejdsgiverens dokumentation bliver svækket i lovudkastets bemærkninger. Der kan lægges vægt på, om arbejdsgiveren havde til hensigt at skade (side 79), eller der ikke er nær forbindelse mellem whistleblowing og reaktion (side 80). Disse bemærkninger svækker direktivets beskyttelse mod camouflerede reaktioner (punkt 93 i direktivets præambel). For en arbejdsgiver, der gerne vil af med en kritisk medarbejder, bliver det vigtigt at undgå oplysninger om negative hensigter og vente lidt med firing eller degradering.

10. Lovudkastet sikrer ikke rådgivning og støtte

Justitsministeriet lovudkast sikrer ikke rådgivning og støtte, som direktivet kræver.

Direktivet stiller krav om gratis, uafhængig information og rådgivning om whistlebloweres rettigheder, bistand fra kontrolinstanser mod repressalier og adgang til retshjælp i retssager. Medlemsstaterne kan desuden sikre juridisk, økonomisk og psykologisk støtte til whistleblowere i forbindelse med retssager. Rådgivning og støtte kan ydes af et informationscenter eller en uafhængig administrativ myndighed (art. 20, stk. 1-3).

Rådgivning til whistleblowere er vigtig, bl.a. om sikring af dokumentation uden at efterlade spor, overvejelser om fortrolig, anonym eller åben whistleblowing, lovens anvendelsesområde og ordninger kontra andre muligheder, kildebeskyttelse ved kontakt til journalist. Støtte er vigtig ved trusler og repressalier.

En mulighed kunne være, at faglige organisationer får offentlig støtte til at oprette et fælles rådgivningscenter om whistleblowing.

11. Særlig tavshedspligt vil mørklægge sager

Lovudkastet kræver på linje med direktivet, at whistlebloweres identitet skal beskyttes, medmindre en whistleblower selv ønsker at stå frem.

Tavshedspligten efter lovudkastet er en særlig tavshedspligt, der går langt videre end direktivet (rapporten 3.5). Den omfatter alle oplysninger, der indgår i indberetningen. Denne særlige tavshedspligt skal gælde for interne og eksterne whistleblowerordninger og for kontrol- og tilsynsmyndigheder, der modtager oplysninger som led i opfølgning (§ 26, stk. 1).

Oplysninger fra indberetningen må kun videregives til andre, når det sker som led i opfølgning og imødegåelse af overtrædelser som led i opfølgningen eller for at sikre berørte personers ret til forsvar (§ 27, stk. 2 og 3). Tavshedspligten kan blokere for kontrolmyndigheders dialog med personer, der har kendskab til forholdene og dermed hindre undersøgelser.

Den særlige tavshedspligt betyder, at der ikke er aktindsigt efter offentlighedsloven, og en myndighed kan heller ikke give oplysninger efter eget skøn. Ifølge lovudkastets bemærkninger vil tavshedspligten også undtage miljøoplysninger (bemærkningerne side 109). Det vil være i strid med miljøoplysningsloven § 2, stk. 2, og de internationale forpligtelser denne lov bygger på (rapporten 3.7).

Lovudkastets krav til offentlighed er begrænset til, at myndigheder mindst én gang om året offentliggøre nogle oplysninger (§ 28). Ifølge bemærkningerne skal offentliggørelse omfatte oplysninger om bl.a. antallet af indberetninger i perioden, hvor mange der er afvist henholdsvis undergivet realitetsbehandling, og hvor mange der har givet anledning til politianmeldelser. Offentliggørelse kan desuden omfatte en beskrivelse af overordnede temaer for indberetninger, f.eks. overtrædelser af love og regler.

Behandling af sager i lukkede systemer svækker den præventive effekt for den enkelte organisation, virksomhed og myndighed, hvor der konstateres overtrædelser.

Den almenpræventive effekt med motivering af andre til at overholde love og etiske normer er helt afhængig af offentlighed om kontrolmyndigheders reaktioner mod de enkelte organisationer, virksomheder og myndigheder og baggrunden for disse (rapporten 15.6).

12. Offentligt ansattes ytringsfrihed bliver ikke styrket

Formelt set har offentligt ansatte en vid ytringsfrihed på egne vegne om forhold, de har kendskab til fra arbejdet, men reelt er ytringsfriheden begrænset, og mange frygter repressalier (rapporten kap. 7). Ytringsfriheden for privat ansatte er stærkt begrænset af loyalitetspligt.

Ytringer fra offentligt ansatte med faglig indsigt kan give vigtige bidrag til den demokratiske kontrol og debat. Ytringsfrihed er vigtig for at få offentlighed om oplysninger, der ikke altid kommer frem i den styrede information, f.eks. faglige vurderinger af lovforslags konsekvenser, nedprioritering af opgaver og faglig uforsvarlig praksis.

Folketingets Ombudsmand har i mere end tredive år fastslået, at offentligt ansatte på egne vegne kan deltage i den offentlige debat om forhold, de har særligt kendskab til fra arbejdet. Det har hjulpet i den enkelte sag, men ikke generelt, og nye eksempler på begrænsninger dukker hele tiden op. Undersøgelser viser, at mange ansatte fortsat frygter repressalier, hvis de bruger ytringsfriheden.

Anvendelsesområdet for lovudkastet er meget snævrere end retsprincipperne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ytringsfrihedskommission har anbefalet, at offentligt ansattes ytringsfrihed bliver styrket med lovsikring. ”Forståelsespapiret” mellem regeringen og støttepartier giver også udtryk for, at offentligt ansattes ytringsfrihed skal styrkes. Den kommende lov om beskyttelse af whistleblowere bør lovfæste retsprincipperne og sikre beskyttelse mod camouflerede repressalier.

Privatansatte, der arbejder med offentlige opgaver inden for undervisning, behandling og omsorg mv., bør sikres samme ytringsfrihed som offentligt ansatte. Dermed kan Danmark ligesom Norge og Sverige leve op til Menneskerettighedsdomstolens praksis (rapportens kapitler 11, 13 og 14).

13. Sammenligninger med gældende ret

Ifølge direktivet kan en whistleblower ikke ifalde ansvar for at tilsidesætte tavshedspligt for oplysninger, forudsat han havde rimelig grund til at tro, at videregivelse var nødvendig for at afsløre forhold (art. 21, stk. 3). Lovudkastet gentager denne formulering (§ 7, stk. 1). Beskyttelsen bliver dog stærkt begrænset ved bemærkninger (side 77), der forklarer, at den konkrete vurdering må svare til straffelovens regel om fritagelse for ansvar ved ”berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv” (straffelovens § 152 e).

Straffelovens begrænsning til åbenbar samfundsinteresse betyder, at den i retspraksis kun omfatter konstaterede ulovligheder og åbenbart misbrug af offentlige midler (rapporten 3.6). Det er snævert, men lovudkastets anvendelsesområde, betingelser om særlige whistleblowerordninger og særlige vilkår for offentliggørelse begrænser beskyttelsen efter denne lov yderligere.

Loven om forretningshemmeligheder er hovedloven om tavshedspligt for den private sektor. Loven er vedtaget på baggrund af et EU-direktiv og trådte i kraft i 2018. Den har til formål at beskytte legitime interesser og må ikke misbruges til at hemmeligholde oplysninger om ulovlige og stærkt uetiske forhold, der undergraver fair konkurrence.

Loven om forretningshemmeligheder har regler, der beskytter whistleblowing, når videregivelse er i offentlighedens interesse for at afdække relevante forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter. Lovens beskyttelse af whistleblowing omfatter både den private og den offentlige sektor og skal respekteres ved fortolkningen af regler om tavshedspligt i andre love, bl.a. straffeloven og forvaltningsloven (rapporten 2.2).

Beskyttelse efter loven om forretningsoplysninger er ikke betinget af whistleblowing til særlige ordninger, og anvendelsesområdet er væsentligt bredere end ”alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold”, der er omfattet af lovudkastet. Whistleblowere kan ikke rammes af forbud, påbud, erstatningskrav eller straf, og domstolene skal afvise eventuelle sager herom.

Loven om forretningshemmeligheder sikrer ikke beskyttelse mod repressalier i ansættelsesforhold, f.eks. firing. Lovudkastet forbyder som udgangspunkt repressalier, men beskyttelsen mod camouflerede reaktioner er noget svækket af bemærkninger som omtalt i afsnit 9 oven for.

Lovudkastet sikrer beskyttelse af whistleblowers identitet, når de særlige begrænsninger og betingelser er overholdt. Gældende regler for beskyttelse af anmelderes identitet er begrænset til nogle tilsynsorganer f.eks. Arbejdstilsynet og Socialtilsynet, men er til gengæld ikke begrænset af lovudkastets snævre anvendelsesområde og særlige betingelser.

Et godt ytringsklima på arbejdspladser kan gøre det langt nemmere og hurtigere at få løst problemer end en særlig whistleblowerordning. Lovudkastet styrker ikke ytringsfriheden på arbejdspladser.

Ved alvorlige forhold, hvor ledelser er involveret, vil intern whistleblowing ikke være tilstrækkelig til at få ændret ulovlige og kritisable forhold. Lovudkastet vil etablere et nyt fælles organ for whistleblowing fra alle områder af samfundet i stedet for at styrke de eksisterende tilsynsorganer og politiet.

Lovudkastets snævre anvendelsesområde og restriktive betingelser for offentliggørelse vil ikke styrke ytringsfriheden. Offentlighed om alvorlige forhold bliver derimod alvorligt begrænset med den særlige tavshedspligt, der går langt videre med mørklægning end loven om forretningshemmeligheder og de almindelige regler om tavshedspligt for offentlige forvaltning.

Samlet set vil lovudkastet ikke sikre bedre beskyttelse af whistleblowere. Loven om forretningshemmeligheder giver klart bedre beskyttelse for whistleblowere, der har forladt eller regner med at droppe ansættelsen ved en virksomhed eller myndighed.

14. Anbefalinger

Som nævnt i det indledende afsnit til dette høringsvar har Justitsministeriet ingen forventninger om, at lovgivning om beskyttelse af whistleblowere kan få positive konsekvenser. Det bliver en selvopfyldende profeti med lovudkastets snævre anvendelsesområde, omstændelige krav til indberetninger, restriktive betingelser for offentliggørelse og mørklægning af sager.

Lovudkastet viser ingen tegn på, at ministeriet er orienteret om erfaringer i nabolande. En grundig norsk undersøgelse viser, at det ikke bare er byrdefuldt at gå foran andre lande, som Justitsministeriet tror. De samfundsøkonomiske fordele ved reel beskyttelse af whistleblowere er langt større end omkostninger.

Direktivet giver muligheder for at styrke ytringsfrihed, reel beskyttelse af whistleblowere og effektive systemer til opfølgning. Det sidste kapitel i rapporten [”Beskyttelse af whistleblowere”](#) indeholder en række forslag.

Til Justitsministeriet

Supplement og rettelse til høringssvaret fra Aabenhedstinget

*Oluf Jørgensen, forskningschef emeritus,
Danmarks Medie- og Journalisthøjskole
23. marts 2021*

Sanktioner

Som nævnt i høringssvaret fra 10. marts går den særlige tavshedspligt langt videre end de almindelige tavshedsregler i forvaltningsloven og loven om forretningshemmeligheder. Alvoren af den skærpede tavshedspligt understreges med strafferegler. Bestemmelsen i lovudkastet § 31, stk. 1, nr. 1 hjemler bødestraf for overtrædelse. For personer i offentlig tjeneste, der får kendskab til indberetninger til interne eller eksterne whistleblowerordninger, giver straffeloven hjemmel til fængselsstraf for at videregive oplysninger om forhold, der er whistleblowet om.

Bestemmelsen i § 31, stk. 2, der hjemler bødestraf til arbejdsgivere, er begrænset til overtrædelse af lovudkastets formelle krav om etablering af whistleblowerordning med særlige procedurer. Det er en fejl, når høringssvaret fra Åbenhedstinget 10. marts oplyser, at forsætlige og groft uagtsomme overtrædelser af forbuddet mod repressalier kan straffes med bøde (side 10, 3. afsnit).

Lovudkastet opfylder ikke direktivets krav om effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner over for personer, virksomheder og myndigheder, der hindrer eller forsøger at hindre whistleblowing, udfører repressalier eller anlægger chikanøse retssager for at skade whistleblowere.

Disse krav fremgår af direktivets artikel 23, stk. 1, litra a, b og c. Ifølge lovudkastets bemærkninger til § 31 (side 119 – 121) er formålet med § 31 begrænset til at implementere direktivets artikel 23, stk. 1, litra d, og stk. 2.

Lovudkastets krav om godtgørelse til personer, der udsættes for repressalier, er ikke tilstrækkeligt til at sikre afskrækkende virkning. Lovudkastet hjemler ingen sanktioner over for private eller offentlige arbejdsgivere, der forsøger at hindre whistleblowing med instrukser og tavshedsklausuler eller forsøger at finde en kilde.



Til Universitetsledelsens Stab

Bemærkninger til lovforslaget om beskyttelse af whistleblowere

AU HR Personalejura har følgende bemærkninger til Justitsministeriets forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere:

Vedr. kategorier af de indberetninger, der forudsættes omfattet af loven sammenholdt med anonymitet og tavshedspligt.

Lovforslagets § 1.stk.1.nr.3: Det er hensigten at loven også skal finde anvendelse på indberetninger af lovovertrædelser eller ”øvrige alvorlige forhold”.

Det fremgår af bemærkningerne p. 63-64, at chikane og sexchikane ønskes omfattet af loven. Det fremgår af endvidere af bemærkningerne p. 90, at hvis en indberetning vedrører alvorlige fejl eller forsømmelser begået af en ansat, kan den relevante opfølgning bestå i iværksættelse af en intern undersøgelse med henblik på eventuelle ansættelsesretlige konsekvenser, herunder disciplinære sanktioner, f.eks. advarsel eller afskedigelse.

Lovforslagets § 12.stk.1 og stk.2.nr.3 samt § 27.stk.1: En intern whistleblowerordning skal tilrettelægges så der er tavshedspligt om whistleblowerens identitet, hvorfor denne kun må videregives til andre med dennes udtrykkelige samtykke. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget p. 33, at myndigheden med en intern whistleblowerordning ikke er forpligtet til at følge op på anonyme indberetninger, men at der dog efter omstændighederne er en undersøgelsespligt.

Bemærkninger fra Personalejura:

I tilfælde af tjenesteforseelser, hvor en ansættelsesretlig sanktion er påkrævet, har arbejdsgiver pligt til at partshøre medarbejderen om såvel det faktiske som det retlige grundlag. Arbejdsgiver vil således ikke kunne løfte sin ansættelsesretlige forpligtelse, såfremt ”anmelderen” skal sikres anonymitet. I praksis undersøges henvendelser om chikane og sexchikane ved dialog med relevante og eventuel tjenstlig samtale med den medarbejder, der eventuelt har begået en tjenesteforseelse. Arbejdsgivers undersøgelsesforpligtelse kan ikke løftes, såfremt anmelderen er anonym.

Personalejura

Lone Degn
Personalejuridisk konsulent

Dato: 15. marts 2021

Direkte tlf.: +45 8715 3332
Mobiltlf.: +45 2027 8520
E-mail: lde@au.dk
Web: au.dk/lde@au.dk

Afs. CVR-nr.: 31119103

Side 1/2





Samspillet med forvaltningslovens almindelige habilitetsregler? Når whistlebloweren har krav på at være anonym, kan det blive vanskeligt at vurdere, om pågældende er (in)habil i forhold til den sag, vedkommende indberetter?

Indberetninger fra tidligere ansatte

I Lovforslagets § 2.nr.2 nævnes faktiske eller potentielle overtrædelser i den organisation, whistlebloweren arbejder i eller har arbejdet i.

Bemærkninger fra Personalejura: Lovforslaget nævner ikke en tidsmæssig grænse i forhold til, hvor langt tilbage i tiden henvendelser fra tidligere ansatte kan gå og medføre en egentlig sagsbehandlingspligt efter lovforslaget. Det vurderes at indsættelse af tidsgrænser vil være hensigtsmæssigt både af hensyn til de praktiske undersøgelsesmuligheder i forbindelse med henvendelser og af hensyn til at dataminimeringsprincippet i GDPR-sammenhæng indebærer, at mange oplysninger ikke er tilgængelige tidsubegrænset.

Feed-back til whistlebloweren

§ 5.stk.2.nr.1 jf. § 12: "Uden den relevante whistleblowerenhed har truffet passende tiltag som reaktion på indberetningen" og jf. § 12 om feed-back til whistlebloweren.

Bemærkninger fra Personalejura: Myndigheden vil i personalesager ikke kunne oplyse whistlebloweren om, hvilke tiltag myndigheden har truffet i anledning af henvendelsen, da ansættelsesretlige sanktioner er forbundet med tavshedspligt i henhold til forvaltningslovens kapitel 8 jf. straffelovens § 152ff.

Dokumentation af indholdet af indberetningen

Lovforslagets § 25: Det fremgår heraf, at indberetningen skal dokumenteres ved at samtalen optages eller der udarbejdes et nøjagtigt referat fra mødet, som skal underskrives af whistlebloweren.

Bemærkning fra Personalejura: Denne procedure virker tung – også set i lyset af, at offentlige myndigheder er vant til at udarbejde notater i henhold til offentlighedslovens § 13. Såfremt et notat ikke er tilstrækkeligt, kan det overvejes at indberetninger skal ske skriftligt?

Venlig hilsen

Lone Degn
Personalejuridisk konsulent

Østre Landsret
Præsidenten



Justitsministeriet
Stats- og Menneskeretskontoret

25. februar 2021

J.nr.: 21/05889-1
Sagsbehandler: CRJ

Justitsministeriet har ved brev af 24. februar 2021 (sagsnr. 2019-60-0035) anmodet om eventuelle bemærkninger til høring over udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere.

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten ikke ønsker at udtale sig om udkastet.

Med venlig hilsen

Carsten Kristian Vollmer


Ellen Busch Forstbo