

Betænkning afgivet af Retsudvalget den 10. juni 2021

Betænkning

over

Forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

[af justitsministeren (Nick Hækkerup)]

1. Ændringsforslag

Der er stillet 3 ændringsforslag til lovforslaget. Justitsministeren har stillet ændringsforslag nr. 1 og 2, og Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget har stillet ændringsforslag nr. 3.

2. Tilkendegivelse fra justitsministeren

Justitsministeren har anmodet om, at følgende tilkendegivelse medtages som bidrag til betænkningen:

»Jeg skal hermed tilkendegive over for udvalget, at der i forhold til lovforslagets afsnit 6.1 om økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v. er gennemført en revideret AMVAB-måling (aktivitetsbaseret måling af virksomhedernes administrative byrder).

Den reviderede AMVAB-måling skal ses i sammenhæng med, at Justitsministeriet på baggrund af et høringssvar fra Dansk Arbejdsgiverforening forud for fremsættelsen af lovforslaget tilpassede opgørelsesmetoden for antal ansatte i lovforslagets § 9, stk. 1 (hvorefter arbejdsgivere med 50 eller flere ansatte forpligtes til at etablere en intern whistleblowerordning), således at opgørelsesmetoden stemmer overens med sædvanlige opgørelsesmetoder på arbejdsmarkedsområdet. Det indebærer, at der ved opgørelsen af antallet af ansatte medregnes alle ansatte, uanset beskæftigelsesgraden, som modtager vederlag for personligt arbejde i tjenesteforhold.

Den reviderede AMVAB-måling viser, at der som følge af den ændrede opgørelsesmetode vil skulle etableres yderligere ca. 810 interne whistleblowerordninger i Danmark. Den reviderede AMVAB-måling viser endvidere, at kravet om etablering af interne whistleblowerordninger i virksomheder med 50 eller flere ansatte samlet set vil medføre løbende administrative byrder på ca. 25 mio. kr. årligt og omstillingsomkostninger på ca. 279 mio. kr. I forhold til den oprindelige måling betyder dette yderligere løbende administrative byrder på ca. 7 mio. kr. årligt samt 75 mio. kr. i yderligere omstillingsomkostninger.«

3. Indstillinger

Udvalget indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Liberal Alliance, Alternativet og Sambandsflokkurin havde ved betænkningssagens afgivelse ikke medlemmer i udvalget og dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske bemærkninger i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Politiske bemærkninger

Socialistisk Folkeparti

Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget bemærker, at problemer med utryghed i forbindelse med at ytre sig om kritisable forhold på arbejdspladsen er både velkendte og omfattende, og når ansatte kender til kritisable forhold, som de vælger at tie om af frygt for konsekvenser for deres arbejdsliv, har vi som samfund et stort problem, for det betyder, at vi mister muligheden for at rette op på problemerne.

Vi ser i dag en del eksempler på, at offentligt ansatte kender til kritisable forhold på deres arbejdsplads, men ikke tør sige det højt. De frygter at blive fyret, eller at deres arbejdsgiver vil spænde ben for dem.

SF mener, at loven om whistleblowerbeskyttelse gør det nemmere og tryggere at være whistleblower og medvirker til, at kritisable forhold på vores offentlige og private arbejdspladser kommer frem i lyset. Med Instrukskommissionens sidste delberetning fik vi et indblik i, hvor galt det kan gå, når offentligt ansatte ikke har nogen steder at gå hen med stærkt kritisable forhold internt i deres organisation.

Loven om whistleblowerbeskyttelse betyder, at vi nu får en mere omfattende og sammenhængende lovgivningsramme for whistleblowere, og det er positivt, at lovforslaget ikke kun lægger op til at gælde for en overtrædelse af EU-retten, men også for en overtrædelse af dansk ret.

Whistleblowerordninger udgør et supplement til den direkte og daglige kommunikation på de enkelte arbejdspladser om fejl og utilfredsstillende forhold m.v., og whistleblowerordninger udgør desuden et supplement til muligheden for at rette henvendelse til f.eks. nærmeste leder, personale-/hr-afdelingen eller tillidsrepræsentanten, ligesom ordningerne ikke har betydning for muligheden for at indberette via eksterne kanaler som f.eks. Folketingets Ombudsmand. Det er centralt for SF, at disse muligheder består fuldt ud i forbindelse med lov om beskyttelse af whistleblowerne.

Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger, at i den offentlige sektor vil ved grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige principper, herunder undersøgelsesprincippet, krav om saglighed, magtfordrejningsgrundsætningen og proportionalitet, være omfattet, og at det samme vil være tilfældet ved bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere. Det bemærkes, at ovenstående ikke er udtryk for en udtømmende opregning, og at bevidst vildledning af politikere og offentlighed i almindelighed vil være omfattet af lovens anvendelsesområde. Det har været vigtigt for SF at få klarhed over i forbindelse med lovforslagsbehandlingen, og SF er tilfreds med, at der nu er skabt klarhed vedrørende dette spørgsmål, jf. ministerens svar på spørgsmål nr. 56.

Det er endvidere vigtigt, at det med ændringsforslaget stillet af SF nu fremgår klart af loven, at hvis en whistleblower som følge af anskaffelse af dokumentation eller forsøg på anskaffelse af dokumentation for oplysninger om overtrædelser bliver udsat for repressalier, har vedkommende et lovfastsat krav på godtgørelse. Det er vigtigt, at beskyttelsen af whistleblowerne styrkes til også at omfatte denne situation, idet anskaffelse af dokumentation eller forsøg på anskaffelse af dokumentation er en integreret del af whistleblowerrollen.

SF registrerer, at der blandt især større danske virksomheder har været et ønske om at ændre på ordningen vedrørende fælles whistleblowerordninger for koncerner, men at dette ikke er muligt på nuværende tidspunkt. SF har derfor stemt for at give ministeren en bemyndigelse til at ændre ordningen, såfremt der spores en mulighed herfor. SF er normalt tilbageholdende med at give bemyndigelser til ministeren, men denne er meget afgrænset og præcist beskrevet, ligesom Retsudvalget skal konsulteres, såfremt bemyndigelsesbestemmelsen kommer i anvendelse. Med dette snævre rum har SF undtagelsesvis sagt ja til at indsætte en sådan bemyndigelse til ministeren, og SF stemmer for lovforslaget.

5. Ændringsforslag med bemærkninger

Ændringsforslag

Af *justitsministeren*, tiltrådt af *udvalget*:

Til § 9

1) Som *stk. 3* indsættes:

»*Stk. 3.* Arbejdsgivere omfattet af *stk. 1* kan etablere koncernfælles whistleblowerordninger. Justitsministeren kan fastsætte regler om, at 1. pkt. ikke skal finde anvendelse.«

[Mulighed for etablering af koncernfælles interne whistleblowerordninger]

Til § 11

2) *Stk. 2* affattes således:

»*Stk. 2.* De opgaver, der er nævnt i *stk. 1*, kan varetages af en ekstern tredjepart eller en arbejdsgiver i et koncernforbundet selskab, som skal leve op til de krav om behandling, der følger af denne lov. Justitsministeren kan fastsætte regler om, at 1. pkt. ikke skal finde anvendelse.«

[Mulighed for outsourcing til koncernfælles selskaber]

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af et *flertal* (det øvrige udvalg):

Til § 28

3) Som *stk. 3* indsættes:

»*Stk. 3.* En whistleblower, der som følge af anskaffelse af dokumentation eller forsøg på anskaffelse af dokumentation for oplysninger om overtrædelser, jf. § 7, *stk. 2*, er blevet udsat for repressalier, har krav på godtgørelse.«

[Præcisering af retten til godtgørelse]

Bemærkninger

Til nr. 1

Justitsministeriet har ved flere lejligheder været i dialog med Europa-Kommissionen om forståelsen af direktivets regler om interne whistleblowerordninger og muligheden for at etablere fælles interne whistleblowerordninger, ligesom ministeriet har været i dialog med andre EU-lande om spørgsmålet.

Som det bl.a. fremgår af Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 36 til lovforslaget, er det på det foreliggende grundlag på baggrund af dialogen og bl.a. i lyset af direktivets specifikke undtagelser om muligheden for at dele ressourcer, for så vidt angår virksomheder med 50-249 ansatte og kommuner, Justitsministeriets vurdering, at det ikke er muligt for større private virksomheder med 250 eller flere ansatte eller statslige og regionale arbejdsgivere med 50 eller flere ansatte at opfylde forpligtelsen til at etablere interne whistleblowerordninger gennem en koncernfælles ordning.

Justitsministeriet er bekendt med, at en række erhvervsorganisationer fra en række EU-lande har rettet fælles henvendelse til Europa-Kommissionen om problemstillingen, ligesom Justitsministeriet har været i dialog med danske erhvervsorganisationer og en række store danske virksomheder, der har koncernforbundne selskaber i flere EU-medlemslande, om problemstillingen.

Justitsministeriet er opmærksom på de udfordringer, som den manglende mulighed for at opfylde kravet om etablering af en intern whistleblowerordning gennem koncernfælles whistleblowerordninger giver anledning til. Justitsministeriet deler – på baggrund af den nævnte dialog – bekymringen i forhold til, om forpligtelsen til at etablere whistleblowerordninger i hver enkelt juridisk enhed i en koncern skaber en dårligere beskyttelse af whistleblowerne bl.a. på grund af en unødvendig risiko for uensartet og/eller mindre specialiseret

seret behandling af sager og manglende koncernoverblik, ligesom den manglende mulighed for koncernfælles styring efter det oplyste kan eksponere virksomhederne inklusive deres ledelser for sanktioner og eventuelt straffe- og/eller erstatningsretligt ansvar efter andre landes lovgivning og regler.

Justitsministeriet vil på denne baggrund følge implementeringen i de øvrige EU-medlemslande i forhold til spørgsmålet, ligesom ministeriet under tæt inddragelse af de danske interesseorganisationer og større danske virksomheder vil gå i dialog med Europa-Kommissionen med henblik på at skabe en forståelse for – om nødvendigt gennem en ændring af direktivet – at sikre, at forpligtelsen til at etablere interne whistleblowerordninger for koncerner kan opfyldes med en koncernfælles whistleblowerordning.

På denne baggrund og i lyset af et bredt politisk ønske om at imødegå de ovenfor nævnte udfordringer foreslås det med ændringsforslaget, at der indføres mulighed for, at koncernforbundne selskaber kan opfylde forpligtelsen til at etablere interne whistleblowerordninger gennem en koncernfælles ordning, således at et moder- eller koncernselskab kan modtage indberetninger, forestå kontakten med whistlebloweren og forestå opfølgning på indberetningen, herunder gennemføre nødvendige undersøgelser. En sådan koncernfælles whistleblowerordning skal leve op til samtlige krav, der i øvrigt fremgår af lovforslaget.

Begrebet koncernforbundne selskaber skal forstås i overensstemmelse den almindelige forståelse af begrebet i dansk ret, jf. bl.a. selskabslovens §§ 6 og 7, og Europa-Kommissionens henstilling af 6. maj 2003 om definition af mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder.

Det foreslås i 2. pkt., at justitsministeren kan bestemme, at 1. pkt. ikke skal finde anvendelse.

Bemyndigelsesbestemmelsen har til formål at indføre den fornødne hjemmel til ved bekendtgørelse at fastsætte regler om, at reglen om, at koncernforbundne selskaber kan opfylde forpligtelsen til at etablere en intern whistleblowerordning gennem en koncernfælles ordning alligevel ikke skal finde anvendelse. Det er en forudsætning for at anvende bemyndigelsen, at Folketingets Retsudvalg har været inddraget, herunder vil Justitsministeriet i givet fald i løbet af efteråret 2021 til brug for denne inddragelse indhente oplysninger om øvrige EU-landes implementering af direktivet på dette punkt og redegøre for Europa-Kommissionens opfattelse. Justitsministeriet vil forud for inddragelsen af Retsudvalget have en dialog om spørgsmålet med de større danske virksomheder, der har rejst problemstillingen, og disse virksomheders interesseorganisationer og andre relevante arbejdsmarkedspartnere.

Bemyndigelsesbestemmelsen skal anvendes, hvis det må anses for tilstrækkelig klart, at direktivet ikke giver mulighed for, at koncerner kan opfylde forpligtelsen til at etablere interne whistleblowerordninger med en koncernfælles whistleblowerordning. Ved denne vurdering vil der bl.a. skulle lægges vægt på, hvordan Europa-Kommissionen og andre EU-lande fortolker direktivet på dette punkt, herunder om der er forskellige fortolkninger af direktivet i forskellige EU-lande, og om en række større lande overhovedet har

lagt sig fast på en fortolkning. Hvis det på tidspunktet for implementeringsfristen vurderes, at der er reel tvivl om fortolkningen af direktivet på dette punkt, vil bemyndigelsesbestemmelsen således ikke blive udnyttet. Ud over det ovenfor nævnte om risikoen for reelt at forringe beskyttelsen af whistleblowerne skyldes dette også, at administrative hensyn med betydelig vægt taler for ikke at pålægge koncerner, der allerede har en koncernfælles ordning, at etablere whistleblowerordninger hos datterselskaber m.v., hvis dette spørgsmål ikke kan anses for afklaret i tilstrækkeligt omfang.

Til nr. 2

Med ændringsforslaget foreslås der indført hjemmel til, at en intern whistleblowerordning kan outsources helt eller delvis til et koncernforbundet selskab, herunder et moder- eller datterselskab.

Det foreslås i 1. pkt., at en intern whistleblowerordning kan outsources helt eller delvis til et koncernforbundet selskab.

Det betyder, at en arbejdsgiver har mulighed for at udpege en arbejdsgiver i et koncernforbundet selskab til at varetage funktionen som whistleblowerenhed og dermed håndtere de nævnte opgaver.

Begrebet koncernforbundne selskaber skal forstås i overensstemmelse den almindelige forståelse af begrebet i dansk ret, jf. bl.a. selskabslovens §§ 6 og 7, og Europa-Kommissionens henstilling af 6. maj 2003 om definition af mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder.

Det foreslås i 2. pkt., at justitsministeren kan bestemme, at 1. pkt. ikke skal finde anvendelse.

Bemyndigelsesbestemmelsen har til formål at indføre den fornødne hjemmel til ved bekendtgørelse at fastsætte regler om, at reglen om, at en intern whistleblowerordning kan outsources helt eller delvis til et koncernforbundet selskab, herunder et moder- eller datterselskab, alligevel ikke skal finde anvendelse.

Bemyndigelsesbestemmelsen forudsættes udnyttet i overensstemmelse med bemærkningerne til nr. 1. Hvis det på tidspunktet for implementeringsfristen vurderes, at der er reel tvivl om fortolkningen af direktivet på dette punkt, vil bemyndigelsesbestemmelsen således ikke blive udnyttet.

Til nr. 3

Med ændringsforslaget foreslås det, at en whistleblower, der i overensstemmelse med den foreslåede bestemmelse i § 7, stk. 2, skaffer sig adgang til oplysninger om overtrædelser og som følge heraf udsættes for repressalier, har krav på godtgørelse. Bestemmelsen har til formål at sikre, at en whistleblower kan få godtgørelse for ikkeøkonomisk skade, hvis den pågældende er blevet udsat for repressalier, som følge af at den pågældende har anskaffet eller forsøgt at anskaffe sig oplysninger om overtrædelser.

6. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 14. april 2021 og var til 1. behandling den 27. april 2021. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

Oversigt over lovforslagets sagsforløb og dokumenter

Lovforslaget og dokumenterne i forbindelse med udvalgsbehandlingen kan læses under lovforslaget på Folketingets hjemmeside www.ft.dk.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 5 møder.

Høringssvar

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og justitsministeren sendte den 24. februar 2021 dette udkast til udvalget, jf. REU alm. del – bilag 210. Den 15. april 2021 sendte justitsministeren høringssvarene og et høringsnotat til udvalget.

Teknisk gennemgang

Justitsministeren har den 25. maj 2021 over for udvalget foretaget en teknisk gennemgang af lovforslaget.

Bilag

Under udvalgsarbejdet er der omdelt 31 bilag på lovforslaget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har under udvalgsarbejdet modtaget 27 skriftlige henvendelser om lovforslaget.

Deputationer

Udvalget har under udvalgsarbejdet modtaget 1 deputation, der mundtligt har redegjort for sin holdning til lovforslaget.

Spørgsmål

Udvalget har under udvalgsarbejdet stillet 59 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som ministeren har besvaret.

Leif Lahn Jensen (S) Jeppe Bruus (S) Julie Skovsby (S) Kasper Roug (S) Rasmus Stoklund (S)

Annette Lind (S) Kristian Hegaard (RV) nfm. Jens Rohde (KD) Karina Lorentzen Dehnhardt (SF)

Theresa Berg Andersen (SF) Rosa Lund (EL) Søren Søndergaard (EL) Sikandar Siddique (UFG) Aaja Chemnitz Larsen (IA)

Aki-Matilda Høegh-Dam (SIU) Sjúróur Skaale (JF) Preben Bang Henriksen (V) Jan E. Jørgensen (V) Britt Bager (KF)

Inger Støjberg (UFG) Morten Dahlin (V) fmd. Michael Aastrup Jensen (V) Kristian Pihl Lorentzen (V) Peter Skaarup (DF)

Simon Emil Ammitzbøll-Bille (UFG) Karina Adsbøl (DF) Mads Andersen (KF) Marcus Knuth (KF) Pernille Vermund (NB)

Liberal Alliance, Alternativet og Sambandsflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Socialdemokratiet (S)	49	Liberal Alliance (LA)	3
Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	39	Alternativet (ALT)	1
Dansk Folkeparti (DF)	16	Kristendemokraterne (KD)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	15	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Radikale Venstre (RV)	14	Siumut (SIU)	1
Enhedslisten (EL)	13	Sambandsflokkurin (SP)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	13	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Nye Borgerlige (NB)	4	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	7