



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 14. april 2021
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Anne Louise Ellingsøe
Sagsnr.: 2019-60-0035
Dok.: 1927069

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

Forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere (L 213)

I. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 24. februar 2021 til den 24. marts 2021 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

AC Akademikerne , Advokatrådet, Advokatsamfundet, Amnesty International, Arbejdsbevægelsens Erhvervsråd, Arbejdsretten, Ase Lønmodtager, Centralorganisationernes Fællesudvalg, CEPOS, Civilstyrelsen, CO10, Danmarks Frie Fagforening, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv , Dansk Industri, Dansk Journalistforbund, Danske Advokater, DM – Dansk Magisterforening, Danske Medier, Danske Regioner, DANVA, Datatilsynet, De Frie Funktionærer, DFK, Den Danske Dommerforening, Den Danske Helsinki-Komité for Menneskerettigheder, Den Særlige Klageret, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Det Faglige Hus, DJØF, Domstolsstyrelsen, Dommerfuldmægtigforeningen, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Finans Danmark, Finansforbundet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, FN-Forbundet, Folketingets Ombudsmand, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Forhandlingsfællesskabet, Forsikring og Pension, Færøernes Landsstyre, GRAKOM, HK Danmark, HK Kommunal, HK Landsklubben for Politiet og Anklagemyndigheden, HK Landsklubben for Danmarks Domstole, Højesteret, IDA, Institut for Menneskerettigheder, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Institut for Statskundskab, Aalborg

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Universitet, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, Internationale Rehabilitation Center for Torture Victims, It-tilsynet, Juridisk Institut, Syddansk Universitet, Juridisk Institut, Aalborg Universitet, Juridisk Institut, Aarhus Universitet, Juridisk Videnscenter, Københavns Universitet, Justitia, Kommunernes Landsforening, Kraka, Kristelig Fagforening (Krifa), Landsforeningen for beskikkede advokater, Lederne, LGBT+ Danmark, Ligebehandlingsnævnet, Lærernes Centralorganisation, Naalakkersuisut, Offentligt Ansattes Organisationer (OAO), Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigsombudsmanden i Grønland, Rigsombudsmanden på Færøerne, Rigsrevisionen, SMV Danmark, samtlige ministerier, samtlige byretter, Sørenskriveren på Færøerne, Sø- og Handelsretten, Tinglysningsretten, Transparency International Danmark, Vestre Landsret, Veron, Østre Landsret, og Åbenhedstinget.

II. Høringssvarene

1. Indledning

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra: AC Akademikerne, Arbejdsretten, Ankestyrelsen, ATP, byretterne, Copenhagen Business School, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Energi, Dansk Industri, Dansk Journalistforbund, Danske Erhvervsakademier, Danske Medier, Dansk Magisterforening (DM), Danske Regioner, DANVA, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Finans Danmark, Finansforbundet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Folketingets Ombudsmand, Forhandlingsfællesskabet, Forsikring og Pension, IDA, Institut for Menneskerettigheder, Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet, Justitia, Kommunernes Landsforening, Kulturministeriet, Københavns Universitet, Københavns Professionshøjskole, Landbrug & Fødevarer, Ledernes Hovedorganisation, Ligebehandlingsnævnet, Offentligt Ansattes Organisationer, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigsrevisionen, Transparency International Danmark, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Udenrigsministeriet, Veron, Vestre Landsret, Åbenhedstinget, Aarhus Universitet og Østre Landsret.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar. Samtlige høringssvar er vedlagt.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

Arbejdsretten, Den Uafhængige Politianklagemyndighed, Kulturministeriet, Politiforbundet, Københavns Professionshøjskole, Rigsadvokaten, Uddannelses- og Forskningsministeriet og Udenrigsministeriet har ingen bemærkninger til lovudkastet.

Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen har ikke behandlet høringsen.

Ligebehandlingsnævnet, Vestre Landsret, Østre Landsret og samtlige byretter ønsker ikke at udtale sig om lovudkastet.

2. Generelt

Akademikerne anser, at lovudkastet overordnet set er udtryk for en velafbalanceret implementering af whistleblowerdirektivet.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) finder det beklageligt, at regeringen – navnlig for så vidt angår udvidelsen af det materielle anvendelsesområde – har fundet det nødvendigt at fravige det principielle udgangspunkt om, at EU-lovgivning minimumimplementeres. DA støtter, at regeringen på de øvrige områder foreslår minimumsimplementering.

Dansk Energi er positiv indstillet over for EU-direktivets implementering i dansk ret, idet det understøtter tillidsvækkende virksomhedskultur, transparens og ordentlighed i dansk erhvervsliv og i den offentlige sektor.

Dansk Journalistforbund (DJ) henviser til Åbenhedstingets høringssvar og erklærer sig enige i den kritik, der fremføres heri.

Danske Medier ser positivt på tiltag, der kan bidrage til at sikre et grundlag for demokratisk debat og kontrol, og er derfor som udgangspunkt positive over for lovudkastet. Danske Medier ønsker dog et større fokus i lovforslaget 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.

Danske Regioner er af den principielle opfattelse, at EU-ret som hovedregel bør minimumimplementeres. Danske Regioner anser dog hensynet til

mere effektiv forebyggelse af seksuel chikane og grov chikane som et anerkendelsesværdigt formål og modsætter sig på den baggrund ikke overimplementeringen.

DANVA tilkendegiver at være positivt indstillet over for etablering af whistleblowerordninger.

Dansk Industri (DI) støtter generelt op om bæredygtig ansvarlig virksomhedsadfærd og beskyttelse af whistleblowere, som indberetter alvorlige overtrædelser af EU-retten. DI giver samtidig udtryk for, at direktivet pålægger mindre virksomheder med flere end 50 ansatte en uforholdsmæssig stor byrde, som ikke står mål med det forventede antal indberetninger. DI anbefaler en minimumsimplementering af direktivet og finder det beklageligt, at lovudkastet fraviger dette.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) konstaterer med tilfredshed, at lovudkastet på en række områder delvist imødekommer de grundlæggende betragtninger, der blev fremført af FTF, LO og Akademikerne i forbindelse med høringen over direktivet i 2018.

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

Finans Danmark støtter helt overordnet formålet med lovforslaget og det bagvedliggende EU-direktiv.

Finansforbundet finder det afgørende, at lovgrundlaget yder optimal beskyttelse af whistleblowere og anfører, at lovforslaget et stykke hen ad vejen er lykkedes med dette.

IDA anfører, at der er udført et godt arbejde med at omsætte whistleblowerdirektivet til danske forhold i en operativ form.

Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet anfører, at instituttet bakker op om lovudkastet, herunder udvidelsen af gyldighedsområdet ud over det, som direktivet kræver.

Justitia bemærker, at offentligt ansattes ytringsfrihed generelt er under pres, og at det er meget positivt, at der foreslås lovgivning om whistleblowerordninger og regler om beskyttelse af whistleblowere, der tillige omfatter alvorlige overtrædelser mv. af national lovgivning.

Kommunernes Landsforening beklager, at der i lovudkastet på en række punkter er lagt op til en overimplementering og opfordrer til, at Justitsministeriet genovervejer dette.

Københavns Universitet (KU) bemærker, at den grundlæggende diskussion om behovet for et lovgivningsmæssigt initiativ på retsområdet, for så vidt er løst med lovudkastet. Det bemærkes desuden, at direktivet og lovudkastet på flere vigtige punkter er relativt uklart, hvilket typisk vil være til skade for whistlebloweren, og at mange af de vurderinger, som er indbygget i lovudkastet, er vanskelige, selv for jurister.

Landbrug & Fødevarer bemærker, at der er særlige og velovervejede grunde til undtagelsesvis at afvige fra princippet om minimumsimplementering i relation til anvendelsesområdet.

Ledernes Hovedorganisation (LH) deler regeringens opfattelse af, at sager om seksuel chikane skal frem i lyset, men støtter ikke lovpligtige whistleblowerordninger, idet kulturændring ikke skabes gennem lovændringer. LH bakker dog fuldt op om interne whistleblowerordninger, da sådanne kan være et godt redskab til kortlægning og afdækning. LH udtrykker bekymring for, om et lovkrav om whistleblowerordning vil svække forebyggelsen af seksuel chikane på danske arbejdspladser, og det foreslås derfor, at den del af lovforslaget, som omfatter seksuel chikane fastsættes til at gælde i en begrænset tidsperiode i f.eks. fem år fra ikrafttrædelsen.

Offentligt Ansattes Organisationer (OAO) henviser til høringssvar fra Centralorganisationers Fællesudvalg (CFU) og Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH).

Retspolitisk Forening savner overvejelser over eller forslag til, hvordan man kan motivere whistlebloweren til at udfylde sin samfundsmæssige funktion, og anfører, at man med lovforslaget ikke har benyttet lejligheden til at skabe en mere omfattende og betryggende beskyttelse af whistlebloweren i en form, der er mere ukompliceret og overskuelig. Det anføres til-

lige, at den foreslåede minimumsimplementering giver en utilstrækkelig beskyttelse af whistlebloweren og at det frygtes, at lovforslaget ikke vil få større praktisk betydning.

Transparency International Danmark (TI-DK) har overordnet den opfattelse, at der er tale om et godt lovforslag, og at der er søgt en fornuftig balancering af forskellige interesser, som er forbundet med whistleblowerordninger. Det bemærkes hertil, at det er vanskeligt at forudse, hvordan loven kommer til at virke i praksis, hvorfor der opfordres til, at der efter en periode foretages en evaluering af, om loven virker efter hensigten.

Veron bemærker, at alle erfaringer viser, at whistleblowing har stor samfundsmæssig værdi og finder, at der med lovudkastet lægges op til en god og effektiv beskyttelse af de fleste medarbejdere i Danmark. Det anbefales, at loven på baggrund af indkommende erfaringer revideres inden for tre år efter lovens ikrafttræden.

Åbenhedstinget bemærker, at lovudkastet ikke bygger på grundig udredning af gældende ret, og det er vanskeligt ud fra bemærkningerne at vurdere, hvorvidt lovudkastet ændrer retstilstanden. Efter Åbenhedstingets opfattelse vil lovudkastet samlet set ikke sikre bedre beskyttelse af whistleblowere. Åbenhedstinget udtaler generelt set væsentlig kritik af lovudkastet, herunder i forhold til det snævre anvendelsesområde, omstændelige krav til indberetninger, restriktive betingelser for offentliggørelse og mørklægning af sager.

Justitsministeriet har noteret sig ovenstående bemærkninger til lovforslaget.

3. Lovens anvendelsesområde og definitioner, herunder forholdet til anden regulering

3.1 Generelt om lovens anvendelsesområde

Akademikerne finder det positivt, at lovudkastet foreslår et materielt anvendelsesområde, der ligger ud over en minimumsimplementering, men opfordrer til, at beskyttelsen ikke begrænses til alvorlige lovovertrædelser. Det foreslås desuden, at det tilføjes til lovteksten, at alle sager om seksuel chikane og krænkende adfærd er omfattet af lovens anvendelsesområde.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) anfører, at der er tale om en væsentlig udvidelse af direktivets anvendelsesområde, og at udvidelsen af det materielle område bør udgå eller indskrænkes, herunder eventuelt ved alene at omfatte alvorlige lovovertrædelser eller alene seksuel chikane.

Dansk Arbejdsgiverforening bemærker endvidere, at det er problematisk, at lovforslaget ikke indeholder en liste over, hvilke begivenheder der omfattes af alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold. Det anføres i den forbindelse, at der under alle omstændigheder bør være et bilag eller en liste, der medtager den lovgivning og de bestemmelser, der er omfattet af lovens anvendelsesområde.

Dansk Arbejdsgiverforening bemærker, at det bør fremgå eksplicit af lovforslaget, at de fagretlige og ansættelsesretlige regler har forrang i tilfælde af en indberetning, som kan behandles efter disse regelsæt.

DM finder det positivt, at anvendelsesområdet udvides, men så gerne, at anvendelsesområdet omfatter alle lovovertrædelser, da det kan være svært at skelne mellem alvorlige og ikke-alvorlige forhold og mellem alvorlige og ikke-alvorlige overtrædelser af dansk ret.

Danske Regioner opfordrer til, at formuleringen ”øvrige alvorlige forhold” udgår, da formålet med at omfatte seksuel chikane og grov chikane kan opnås alene ved at udvide anvendelsesområdet til at omfatte alvorlige lovovertrædelser. Alvorlige lovovertrædelser er en relativt åben formulering, hvorfor der er behov for at præcisere og definere formuleringen nærmere enten i et bilag til loven eller i en vejledning. Danske Regioner opfordrer til, at det tydeliggøres i loven, at ansættelsesretlige forhold er undtaget fra loven.

Dansk Industri (DI) anbefaler, at udvidelsen af det materielle anvendelsesområde udgår, da udvidelsen stiller virksomheder og potentielle whistleblowere i en meget svær situation, hvor det vil være vanskeligt at bedømme, om et forhold omfattes af lovens anvendelsesområde. Det gøres gældende, at det strider imod almindelige retssikkerhedsgarantier at indføre regulering, der er underlagt straf, men hvor det er uklart, hvad virksomhedernes pligter er. DI anbefaler dog, at alene seksuel chikane omfattes af lovens anvendelsesområde, og alternativt, at der som minimum udarbejdes et bilag eller en liste, som medtager bestemmelser i straffeloven eller anden særlovgivning, der omfattes. Dansk Industri understreger endvidere vigtigheden af, at lovforslaget respekterer det fagretlige system.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) er positive over for udvidelsen af det materielle anvendelsesområde og foreslår, at det præciseres, hvilke forhold der omfattes af anvendelsesområdet. I forhold til de relevante EU-retsakter anbefales det, at det i bemærkningerne nøje beskrives og eksemplificeres, hvilket regelsæt der aktuelt er henholdsvis ikke er omfattet af beskyttelsen.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) finder, at der er behov for oversigter enten i lovbemærkninger, i et særlig bilag eller i form af grundige vejledninger rettet til virksomhederne om anvendelsesområdet for loven. Det bemærkes endvidere, at virksomhederne har behov for at få oplyst relevant gennemførelseslovgivning, da det hverken er lovgivningsmæssigt eller retssikkerhedsmæssigt tilstrækkeligt at henvise til de EU-retlige regler. FA finder desuden i relation til seksuel chikane, at udvidelsen af det materielle anvendelsesområde kan begrænses til alvorlige lovovertrædelser. FA ser desuden positivt på, at ansættelsesretlige og fagretlige tvister undtages fra lovens anvendelsesområde.

IDA anser udvidelsen af det materielle anvendelsesområde som en stor styrke. IDA anfører, at det i bemærkningerne bør understreges, at f.eks. tilsidesættelse af faglige normer og standarder, brug af underlødige materialer i produktion mv. kan være omfattet af anvendelsesområdet.

Institut for Menneskerettigheder (Instituttet) anser det for positivt, at anvendelsesområdet udvides, og at det fremgår tydeligt, at indberetninger om seksuel chikane omfattes af lovens anvendelsesområde. Instituttet anfører samtidig, at beskrivelsen af det materielle anvendelsesområde ikke er tilstrækkeligt klart, hvilket er u hensigtsmæssigt, idet det kan afholde potentielle whistleblowere fra at indberette om oplysninger, selvom de vil være omfattet af loven. Instituttet anbefaler desuden, at det præciseres i bemærkningerne, hvilken betydning oplystningen af visse love og visse forvaltningsretlige principper har, ligesom det anbefales, at det defineres, hvad det vil sige, at en overtrædelse er grov eller gentagen.

Justitia anbefaler, at anvendelsesområdet uddybes yderligere med flere konkrete eksempler på, hvad der falder inden for og uden for lovens anvendelsesområde. Det anbefales endvidere, at det præciseres og eksemplificeres, hvad der nærmere ligger i grove eller gentagne overtrædelser af lovgivning om magtanvendelse, forvaltningsloven, offentlighedsloven, lovgivning inden for specifikke sektorer og forvaltningsretlige principper.

Kommunernes Landsforening (KL) anfører, at anvendelsesområdet er meget bredt og uigennemsigtigt, og at særligt ”øvrige alvorlige forhold” er vanskeligt at fastlægge indholdet af og dermed retssikkerhedsmæssigt betænkeligt. Det bemærkes i den forbindelse, at tilfælde af seksuel chikane og grov chikane falder under begrebet ”alvorlige lovovertrædelser”, jf. ligebehandlingsloven eller forskelsbehandlingsloven, og at sådanne forhold fortsat vil være omfattet af bestemmelsen, hvis ”øvrige alvorlige forhold” udgår.

KL anbefaler, at det skrives ind i lovudkastets § 1, stk. 1, nr. 3, at ansættelsesretlige forhold, der er omfattet af det fagretlige system, er undtaget.

Endelig opfordrer KL til, at der udarbejdes en liste med forhold, som er omfattet, f.eks. som bilag til loven, eller udførlig vejledning om anvendelsesområdet.

Københavns Universitet (KU) kritiserer, at direktivet og lovforslaget ikke kommer konkret ind på, hvilke dele af EU-retten, der ikke er omfattet. KU anfører desuden, at det er vigtigt, at det præciseres, hvornår der foreligger et alvorligt forhold, herunder i forhold til seksuel chikane og chikane.

Landbrug & Fødevarer støtter udvidelsen af det materielle anvendelsesområde, men lægger 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. Det bemærkes, at lovforslagets bemærkninger er velformulerede, men at det vil være hensigtsmæssigt med tydelig omtale herom f.eks. ved lovens ikrafttrædelse.

Transparency International Danmark (TI-DK) støtter overimplementeringen, dels fordi der er behov for en styrket beskyttelse af whistleblowere i Danmark, dels for dermed at etablere et uniformt system herfor. TI-DK støtter desuden afgrænsningen til det fagretlige system, da en sådan anvendelse af whistleblowerordningen ellers vil kunne underminere udenforståendes, herunder andre parter i konfliktens, tillid til ordningen, hvis der på denne måde kan opnås en privilegeret stilling ved at whistleblowe.

Veron anfører, at der mangler en klar juridisk afgrænsning af, hvad alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold betyder i dansk kontekst. Det vil skabe unødvendig usikkerhed hos potentielle whistleblowere, 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. Veron anfører på den baggrund, at beskyttelsen bør omfatte alle medarbejdere ved indberetning af alle formodede overtrædelser af love og retsprincipper, der er foretaget i god tro.

Åbenhedstinget bemærker, at hverken direktivet eller lovforslaget nævner, hvilke dele af EU-retten, der ikke er omfattet, hvilket gør det vanskeligt at danne sig et overblik. Åbenhedstinget bemærker endvidere, at det vil give usikkerhed for whistleblowere, hvis de skal skelne mellem regler, der er baseret på EU-ret og rent nationale regler, og at lovforslaget ikke har løst problemet, når anvendelsesområdet begrænses til ”alvorlige lovovertrædelser”. Det bemærkes hertil, at det foreslåede anvendelsesområde vil give stor usikkerhed for whistleblowere, fordi beskyttelsen vil afhænge af konkrete vurderinger af et ”diffust” kriterium. Det anføres, at beskyttelsen bør omfatte alle overtrædelser af love og retsprincipper, overtrædelser af faglige standarder, kollektive overenskomster og internationale forpligtelser samt oplysninger om andre forhold, der har samfundsmæssig betydning.

Som det også fremgår af indledningen til lovforslaget, er det i offentlighedens interesse, at alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold på offentlige og private arbejdspladser kommer frem i lyset. Ulovlige handlinger og misbrug kan forekomme i enhver sektor eller branche og kan ikke afgrænses til bestemte områder af EU-retten. Whistleblowere kan spille en afgørende rolle i forhold til at afsløre alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold på offentlige og private arbejdspladser, og en udbredelse af whistleblowerordninger i den offentlige og den private sektor vil kunne understøtte effektiv afsløring, efterforskning og retsforfølgning af sådanne forhold. På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at der foreligger væsentlige grunde, der i dette tilfælde kan tale for den foreslåede overimplementering.

Med lovforslaget lægges der således op til at indføre en omfattende og sammenhængende ramme for beskyttelse af whistleblowere i dansk ret. Det foreslås, at lovens beskyttelse ikke kun vil omfatte indberetninger om overtrædelser af visse områder af EU-retten som omfattet af direktivet, men også indberetninger, som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser af dansk ret og EU-retten samt øvrige alvorlige forhold.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at lovens anvendelsesområde er afgrænset på en hensigtsmæssig måde, idet kriteriet ”alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold” angiver, at der som udgangspunkt skal være tale om forhold, hvis afdækning er i offentlighedens interesse.

Det bemærkes, at udvidelsen af det materielle anvendelsesområde efter Justitsministeriets opfattelse vil være med til at sikre en i praksis mere operationel ordening, hvor whistlebloweren ikke skal tage stilling til, om der er tale om en overtrædelse af EU-retten eller national ret, og at risikoen ved ikke at udvide det materielle anvendelsesområde navnlig vil være, at relevante indberetninger om alvorlige forhold potentielt ikke vil blive indgivet og dermed heller ikke blive opdaget. Der henvises i øvrigt til lovforslagets pkt. 3.2.1.2 og bemærkningerne til § 1.

For så vidt angår det ovenfor anførte om, hvorvidt det foreslåede anvendelsesområde vil medføre usikkerhed hos whistlebloweren bemærkes det, at en whistleblower vil være omfattet lovens beskyttelse, bl.a. hvis whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at de indberettede eller offentliggjorte oplysninger henhørte under lovens anvendelsesområde, jf. den foreslåede § 6 og bemærkningerne hertil.

Justitsministeriet kan i forlængelse af ovenstående oplyse, at der frem mod lovens ikrafttræden vil blive udarbejdet generelt vejledningsmateriale, herunder om lovens anvendelsesområde, rettet mod virksomheder, myndigheder og potentielle whistleblowere. Vejledningsmaterialet vil have til formål at imødekomme behovet for at skabe klarhed over lovforslagets praktiske implikationer.

Justitsministeriet finder desuden anledning til at bemærke, at det foreslåede anvendelsesområde svarer til anvendelsesområdet for de eksisterende whistleblowerordninger, som er etableret på statens område, jf. den fælles vejledning for whistleblowerordninger på statens område, som blev udstedt af Justitsministeriet den 23. oktober 2020.

Justitsministeriet har på baggrund af ovenstående ikke foretaget ændringer i eller præciseringer af den foreslåede § 1, stk. 1, eller bemærkningerne hertil.

3.1 Undtagelser fra lovens anvendelsesområde

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) bemærker, at undtagelsen af klassificerede oplysninger fra lovens anvendelsesområde indebærer en væsentlig begrænsning i forfølgelsen af lovforslagets formål, eftersom der er risiko for, at ansatte hos myndigheder, som i vidt omfang anvender sikkerhedscirkulærets klassificeringsniveauer samt sikkerhedsgodkendelse af personalet, vil afstå fra at indberette overtrædelser.

Veron udtaler bekymring over, at der i lovforslaget, jf. § 1, stk. 3, nr. 1, er en direkte undtagelse af de medarbejdere, der arbejder med fortrolige og klassificerede materialer i Forsvaret og efterretningstjenesterne og bemærker, at direktivet ikke lægger op til en generel undtagelse på forsvars- og sikkerhedsområdet. Veron foreslår, at en mulig løsning kunne være at henvise indberetninger på området til den eksterne ordning under Datatilsynet med særlige kompetencer til håndtering af klassificeret og særligt sensitivt materiale.

Åbenhedstinget anfører, at lovudkastets § 1, stk. 3, nr. 1, er en generel undtagelse, der begrænser mulighederne for afsløring og forebyggelse af alvorlige forhold, f.eks. sikkerhedsbrist, spionage mod danske interesser og overtrædelser af regler for krigsførelse, og at direktivets artikel 3, stk. 3, ikke indeholder en sådan generel undtagelse. Det anføres desuden, at undtagelsen er i strid med Tshwanepprincipperne, og at loven skal beskytte mod represalier for indberetning, uanset informationen er klassificeret og fortrolig.

Det bemærkes, at den foreslåede undtagelse jf. lovforslagets § 1, stk. 3, nr. 1, gennemfører direktivets artikel 3, stk. 1, litra a, hvorefter direktivet ikke berører anvendelsen af EU-retten eller national ret vedrørende beskyttelse af klassificerede oplysninger. Der kan i den forbindelse henvises til præambelbetragtning 25, hvoraf det fremgår, at direktivet ikke bør berøre beskyttelsen af klassificerede informationer, som EU-retten eller love, regler eller administrative bestemmelser i kraft i den pågældende medlemsstat af hensyn til sikkerhed kræver bør være beskyttet mod uautoriseret adgang.

Det bemærkes endvidere, at bestemmelsen ikke forhindrer ansatte, der arbejder i en myndighed m.v., som behandler klassificerede oplysninger, i at foretage indberetning om oplysninger, der ikke er klassificerede.

Akademikerne finder, at undtagelsen af sager inden for strafferetsplejen, jf. § 1, stk. 3, nr. 5, går for langt i implementeringen af direktivet og foreslår undtagelsen slettet.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) finder, at bemærkningerne til lovudkastets § 1, stk. 3, nr. 5, bør genovervejes, da betydningen heraf, herunder konsekvensen for whistleblowerens retsstilling, er uklar.

Kommunernes Landsforening (KL) anbefaler at bemærkningerne til lovudkastets § 1, stk. 3, nr. 5, præciseres.

Åbenhedstinget anfører, at undtagelsen af sager inden for strafferetsplejen, jf. lovudkastets § 1, stk. 3, nr. 5, er i strid med direktivet.

For så vidt angår undtagelsen af sager inden for strafferetsplejen, jf. lovforslagets § 1, stk. 3, nr. 5, kan Justitsministeriet oplyse, at bestemmelsen har til formål at implementere direktivets artikel 3, stk. 2, litra d, hvorefter direktivet ikke berører anvendelsen af EU-retten eller national ret vedrørende straffeprocessuelle regler. Det kan i den forbindelse henvises til præambelbetragtning 28, hvoraf det fremgår, at direktivet ikke bør berøre de nationale straffeprocessuelle regler, navnlig dem, der har til formål at sikre integriteten af efterforskningen og retsforfølgningen eller de berørte persons ret til et forsvar.

Justitsministeriet finder på den baggrund, at bestemmelsen er udtryk for direktivkonform implementering. Justitsministeriet har dog i lyset af de indkomne høringssvar præciseret bemærkningerne til bestemmelsen. Det henvises således til bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 3, nr. 5, hvoraf det bl.a. fremgår, at de foreslåede sagsbehandlingsregler i lovforslaget ikke finder anvendelse på behandlingen af sagen inden for strafferetsplejen. Det betyder bl.a., at politi og anklagemyndighed og i relevant omfang andre forvaltningsmyndigheder ikke er underlagt lovens sagsbehandlingskrav ved efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold, ligesom loven ikke finder anvendelse for den efterfølgende behandling af straffesager ved domstolene.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at den foreslåede bestemmelse indebærer, at de foreslåede sagsbehandlingsregler ikke finder anvendelse fra det tidspunkt, hvor en myndighed eller virksomhed har besluttet at overgive sagen til navnlig politiet, eller hvor en forvaltningsmyndighed konstaterer, at der er grundlag for at udstede et administrativt bødeforelæg. Når sagen er overgivet til behandling inden for strafferetsplejen, er det således de almindelige straffeprocessuelle regler (herunder om sigtedes forsvar, adgang til kontradiktion m.v.), der finder anvendelse. Bestemmelsen har alene

betydning for behandlingen af sager inden for strafferetsplejen, og den myndighed eller virksomhed, der modtog indberetningen, skal således fortsat leve op til de krav, der følger af loven.

Endelig fremgår det af bemærkningerne, at bestemmelsen ingen indflydelse har på, hvilke oplysninger der kan indberettes om, og at oplysninger om strafbare forhold er således omfattet af lovens anvendelsesområde.

Den Danske Dommerforening (Dommerforeningen) kan tilslutte sig lovudkastets § 1, stk. 3, nr. 4, men bemærker, at oplysninger om rettens rådslagning og afstemning generelt bør undtages fra lovens anvendelsesområde.

Justitsministeriet har i lyset af Dommerforeningens høringssvar ændret bestemmelsens ordlyd, således at bestemmelsen omfatter enhver oplysning om rettens rådslagning og afstemning, der er underlagt tavshedspligt, inden for såvel den civile retspleje som strafferetsplejen. Der henvises til lovforslagets § 1, stk. 3, nr. 4, og bemærkningerne hertil.

3.3 Lovens definitioner

Danske Erhvervsakademier opfordrer til, at studerende omfattes af lovens definition af en whistleblower og anmoder derfor om, at definitionen af en whistleblower udvides med en ”catch all-formulering”.

Danske Regioner anfører, at det bør fremgå udtrykkeligt af bemærkningerne, hvorvidt regionsrådsmedlemmer er omfattet af definitionen af en whistleblower.

Kommunernes Landsforening (KL) anfører, at det bør fremgå udtrykkeligt af bemærkningerne, hvorvidt et kommunalbestyrelsesmedlem, der indberetter eller offentliggør oplysninger om overtrædelser, der er erhvervet i forbindelse med kommunalbestyrelsesmedlemmets kommunalbestyrelsesarbejde, er omfattet af definitionen af en whistleblower.

Københavns Universitet (KU) bemærker, at lovudkastets § 2, nr. 7, litra e, giver anledning til tvivl, hvorvidt indgåelse af en databehandlersaftale efter reglerne i databeskyttelsesforordningen vil betyde, at databehandlerens ansatte hører under lovens personkreds.

DM anfører, at det bør præciseres, at en formidler, jf. lovforslagets § 3, nr. 8, kan være en faglig organisation eller en repræsentant for en sådan.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) bemærker, at det ikke fremgår med tilstrækkelig tydelighed, hvilke ansatte der omfattes af definitionen af en whistleblower og anbefaler, at det præciseres, at også vikarbureauube-skæftede samt medarbejdere omfattet af diverse sociale ordninger, frivillige, praktikanter mv. omfattes af bestemmelsen, og hvorvidt denne kategori af stillingsbetegnelser skal rette henvendelse til en intern eller ekstern whistleblowerordning.

FH bemærker endvidere, at det er uklart, hvorvidt en formidler også dækker en person, der modtager og behandler indberetninger, herunder om en sådan person i kraft af lovudkastets § 8, stk. 2, nr. 1, nyder samme beskyttelse mod repressalier som whistlebloweren efter § 8, stk. 1.

For så vidt angår lovforslagets § 3, nr. 7, om definitionen af en whistleblower bemærkes det, at bestemmelsen svarer til direktivets definition af en whistleblower, jf. direktivets artikel 4, stk. 1-3. Justitsministeriet har på den baggrund ikke ændret i bemærkningerne til bestemmelsen.

I relation til det af Københavns Universitet anførte kan det oplyses, at lovforslagets § 3, nr. 7, litra f (lovudkastets § 2, nr. 7, litra e), omfatter enhver person, som arbejder under tilsyn og ledelse af kontrahenter, underleverandører og leverandører. I det omfang der er indgået en aftale mellem to eller flere parter, vil de personer, som arbejder under tilsyn og ledelse af aftaleparterne (kontrahenterne), være omfattet af lovforslagets definition på en whistleblower, jf. lovforslagets § 3, nr. 7, litra f.

For så vidt angår lovforslagets § 3, nr. 8, om definitionen af en formidler bemærkes det, at bestemmelsen svarer til direktivets definition af en formidler, jf. direktivets artikel 4, stk. 4, ligesom det fremgår af bemærkningerne, at en formidler kan være whistleblowerens kollega, tillidsrepræsentant eller lignende. Justitsministeriet har på den baggrund ikke ændret i bemærkningerne til bestemmelsen.

3.4 Forholdet til anden regulering

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) finder, at der er behov for anvisning af, hvorledes eksisterende ordninger implementeres i det nye regi.

Finans Danmark anfører, at bemærkningerne til lovudkastets § 3 er meget generelle og opfordrer til, at der udarbejdes vejledningsmateriale, så det fremgår klart, i hvilket omfang og hvordan de foreslåede regler kommer til at påvirke allerede eksisterende sektorlovgivning.

Forsikring & Pension finder det overordnet set u hensigtsmæssigt, at forsikringsbranchen skal leve op til forskellige EU-direktiver om whistleblowerordninger, og at den nuværende EU-dobbeltregulering virker uigennemtænkt og skaber unødigt bureaukrati og en uklar retstilstand. Det anses for væsentligt, at de nye regler alene supplerer og ikke overlapper i forhold til allerede gældende sektorspecifik lovgivning og imødeser derfor en dialog med Finanstilsynet omkring lovforslagets betydning for de allerede eksisterende ordninger.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) ser frem en dialog om samordning af kravene i nærværende lovforslag og de eksisterende, sektorspecifikke ordninger, således at det sikres, at de nye generelle regler alene supplerer og ikke overlapper de eksisterende ordninger.

Justitsministeriet har noteret sig bemærkningerne og kan i øvrigt oplyse, at ministeriet er i dialog med bl.a. Finanstilsynet om behovet for udarbejdelse af specifikt vejledningsmateriale for den finansielle sektor. Relevante interessenter fra den finansielle sektor vil blive inddraget i den videre proces med udarbejdelse af vejledningsmateriale.

4. Betingelser for beskyttelse af whistleblowere og beskyttelsens indhold

4.1 Betingelser for beskyttelse af whistleblowere

Danske Medier finder det problematisk, at whistleblowere, der ønsker at offentliggøre deres viden kun er omfattet af lovens beskyttelse, hvis betingelserne i lovforslagets § 5, stk. 2, er opfyldt og anfører, at lovforslagets § 5 vil give anledning til tvivl om de gældende retsprincipper for offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret. Danske Medier undrer sig i den forbindelse over, hvorfor lovudkastet ikke tydeliggør dette samspil og anbefaler, at direktivets artikel 15, stk. 2, implementeres direkte i lovteksten. Danske Medier anfører endvidere, at der i relation til den informationspligt, som gælder for eksterne whistleblowerordning, bør informeres specifikt om de i forvejen gældende regler og retsprincipper om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Åbenhedstinget finder, at lovforslagets betingelser for beskyttelse ved offentliggørelse giver usikkerhed for whistleblowere. Det bemærkes, at direktivet udtrykkeligt nævner, at nationale regler for beskyttelse af informations- og ytringsfrihed kan give whistlebloweren beskyttelse ved offentliggørelse uden krav om indberetning (artikel 15, stk. 2), og loven bør derfor give valgmulighed mellem whistleblowing internt, til ekstern kontrolinstans og offentliggørelse.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) anfører, at lovudkastets § 5, stk. 2, nr. 1, efter sin ordlyd efterlader det bestemte indtryk, at beskyttelse forudsætter en obligatorisk forudgående intern og ekstern indberetning eller direkte ekstern indberetning, og det anbefales, at dette tydeliggøres, som minimum i overensstemmelse med bemærkningerne. Under hensyn til retsområdets betydelige grænseflader til offentligt ansattes ytringsfrihed bør det klarlægges, at der med loven ikke tilsigtes ændringer i retsstillingen for ansattes ytringsfrihed.

Forsikring & Pension anfører, at muligheden for offentliggørelse, set i sammenhæng med de øvrige beskyttelsesbetingelser, indeholder væsentlige gråzoner.

Kommunernes Landsforening (KL) anfører, at der i bemærkningerne til lovforslagets § 5, stk. 2, nr. 3, bør ydes mere vejledning om forståelsen heraf, herunder 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 desuden 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, eller om det også gælder i forhold til indberetning til en intern whistleblowerordning.

Ankestyrelsen anfører, at det er uklart, om whistlebloweren er beskyttet, hvis denne er i vildfarelse om at være omfattet af loven. Det foreslås i den forbindelse, at der udarbejdes retningslinjer, som beskriver det tilfælde, hvor en whistleblower i god tro foretager en anonym indberetning, og indberetningen ikke er omfattet af lovens anvendelsesområde, og den pågældende myndighed derefter f.eks. modtager en anmodning om aktindsigt i whistleblowerens identitet.

Justitsministeriet har på baggrund af hørings svarerne ovenfor ikke fundet anledning til at foretage ændringer eller præciseringer i lovforslagets § 5, stk. 2, idet det bemærkes, at bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 15, stk. 1, jf. 6, stk. 1, litra b. Der kan desuden henvises til pkt. 3.2.2.2 i de almindelige bemærkninger, hvoraf det fremgår, at de betingelser, som skal være opfyldt i medfør af direktivet for at opnå beskyttelse som whistleblower, efter Justitsministeriets opfattelse er hensigtsmæssige og velafvejede i lyset af indholdet af den beskyttelse, som whistlebloweren opnår i medfør af direktivet.

I forhold til direktivets artikel 15, stk. 2, der fastslår, at direktivets regler om offentliggørelse 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 ytrings- og informationsfrihed, har Justitsministeriet ikke fundet anledning til at foreslå en bestemmelse herom indført. Det bemærkes i den sammenhæng, at lovforslaget ikke begrænser offentligt ansattes ytringsfrihed, og at der fortsat vil være ytringsfrihed og meddeleret i overensstemmelse med de gældende regler herom, hvilket også fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 13 om arbejdsgivers informationspligt.

Det fremgår tillige af bemærkningerne til lovforslagets § 13, at arbejdsgivere i den offentlige sektor bør give vejledning om, at interne og eksterne whistleblowerordninger ikke begrænser offentligt ansattes ytringsfrihed i øvrigt.

Spørgsmålet om forholdet til offentligt ansattes ytringsfrihed vil tillige blive adresseret i det vejledningsmateriale, der vil blive udarbejdet frem mod lovforslagets ikrafttræden og som er nærmere omtalt under pkt. 3. Der henvises i øvrigt til høringsnotatets pkt. 11.3 om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og Dansk Industri (DI) anfører, at lovforslagets § 5, stk. 2, nr. 2 og 3, om offentliggørelse bør uddybes i overensstemmelse med direktivets ordlyd i artikel 15, stk. 1, litra b, i og artikel 15, stk. 1, litra b, ii, under henvisning til, det er tvivlsomt, om det er direktivkonformt alene at lade tydeliggørelsen fremgå af bemærkningerne frem for i lovtæksten.

Det er Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede ordlyd er direktivkonform, og Justitsministeriet finder på denne baggrund ikke anledning til at imødekomme det af Dansk Arbejdsgiverforening og Dansk Industri anførte.

Transparency International Danmark (TI-DK) foreslår, at lovforslagets § 6, 2. led, fjernes som en beskyttelsesbetingelse, da denne vurdering vil være meget vanskelig for en almindelig medarbejder at foretage på en kvalificeret måde.

Justitsministeriet har ikke fundet anledning til at imødekomme forslaget, idet det bemærkes, at bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 6, stk. 1, litra a.. Der kan desuden henvises til pkt. 3.2.2.2 i de almindelige bemærkninger, hvoraf det fremgår, at de betingelser, som skal være opfyldt i medfør af direktivet for at opnå beskyttelse som whistleblower, efter Justitsministeriets opfattelse er hensigtsmæssige og velafvejede i lyset af indholdet af den beskyttelse, som whistlebloweren opnår i medfør af direktivet.

Dansk Arbejdsgiverforening og Kommunernes Landsforening anfører desuden, at det bør fremgå eksplicit i § 6, at whistleblowere, der bevidst indberetter urigtige eller åbenbart grundløse oplysninger, ikke nyder beskyttelse.

Justitsministeriet har ikke fundet anledning til at præcisere lovforslagets § 6, idet det bemærkes, at det fremgår eksplicit af bestemmelsen, at lovens beskyttelse kun gælder, hvis whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at de indberettede eller offentliggjorte oplysninger var korrekte på tidspunktet for indberetningen eller offentliggørelsen, og at oplysningerne henhørte under lovens anvendelsesområde, jf. § 1, stk. 1.

4.2 Beskyttelsens indhold

Åbenhedstinget anfører i forhold til bemærkningerne til lovudkastets § 7, stk. 1, om ansvarsfrihed ved tilsidesættelse af lovbestemt tavshedspligt, at beskyttelsen begrænses ved henvisningen til, at straffelovens § 152 e kan være retningsgivende.

Retspolitisk Forening anfører i forhold til bemærkningerne til lovudkastets § 7, at henvisningen til straffelovens § 152 e i praksis formentlig vil 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.

Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 7, stk. 1, hvoraf det fremgår, at vurderingen af, om brud på en tavshedspligt konkret må anses for nødvendig i tilfælde af offentliggørelse efter den foreslåede § 5, stk. 2, vil en vurdering svarende til den, der skal foretages efter straffelovens § 152 e, nr.

2, kunne være retningsgivende. Der vil således i alle tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, hvorvidt nødvendighedskriteriet er opfyldt, og i den sammenhæng vil der efter omstændighederne kunne lægges vægt på om betingelserne efter straffelovens § 152 e, nr. 2, er opfyldt.

5. Interne whistleblowerordninger

5.1 Pligten til at etablere en intern whistleblowerordning

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) foreslår, at der i forhold til opgørelsen af antallet af ansatte, jf. § 9, stk. 1, henvises til en allerede gældende opgørelsesmetode, f.eks. efter lovgivningen om information og høring.

Justitsministeriet har på baggrund af Dansk Arbejdsgiverforenings høringsvar fundet anledning til at ændre metoden for opgørelsen af antal ansatte, således at den foreslåede opgørelsesmetode stemmer overens med sædvanlige opgørelsesmetoder på arbejdsmarkedsområdet. Det fremgår således af bemærkningerne til lovforslagets § 9, stk. 1, at der ved opgørelsen af antallet af ansatte medregnes alle ansatte, uanset beskæftigelsesgraden, som modtager vederlag for personligt arbejde i tjenesteforhold. Hvis en arbejdsgiver således har 50 eller flere ansatte, som modtager vederlag for personligt arbejde i tjenesteforhold, vil den pågældende arbejdsgiver være forpligtet til at oprette en intern whistleblowerordning i medfør af lovforslaget.

DANVA og **Dansk Energi** anmoder om, at det defineres klart i lovforslaget, hvilke enheder der henregnes til henholdsvis den private og den offentlige sektor.

Justitsministeriet har fundet anledning til at imødekomme det anførte behov for at klarlægge, hvilke enheder, der henregnes til henholdsvis den private og den offentlige sektor. Der henvises således til lovforslagets 3.2.4.2.1 og bemærkningerne til lovforslagets § 9 og § 31.

Den Danske Dommerforening (Dommerforeningen) foreslår, at domstolene i henseende til kravet om etablering af interne whistleblowerordninger, behandles som én myndighed, idet det vil være vanskeligt at sikre anonymitet i de mindre enheder.

Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 9, stk. 1, hvoraf det fremgår, at enhver arbejdsgiver med eget CVR-nr. med 50 eller flere ansatte vil være omfattet af kravet om at oprette en intern whistleblowerordning. Der

henvises desuden til bemærkningerne til lovforslagets § 14, hvoraf det fremgår, at direktivet ikke giver mulighed for, at større private virksomheder (dvs. med 250 eller flere ansatte) eller statslige og regionale arbejdsgivere omfattes af pligten til at etablere interne whistleblowerordninger kan oprette fælles interne whistleblowerordninger.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) anfører, at det af lovudkastets § 9, stk. 1, fremgår, at udelukkende arbejdstagere kan foretage indberetning, hvilket må bero på en fejl, idet de persongrupper der opregnes i § 2, nr. 7, litra b-g, ligeledes har ret til at whistleblowe.

Justitia bemærker, at det er positivt, at alle kommuner uanset størrelse forpligtes til at etablere whistleblowerordninger. Justitia anbefaler desuden, 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, og at interne whistleblowerordninger i kommunerne stilles til rådighed for kommunens borgere.

Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 9, stk. 1, hvoraf det fremgår, at den foreslåede bestemmelse alene forpligter arbejdsgivere til at stille en intern whistleblowerordning til rådighed for arbejdsgiverens arbejdstagere. Det udelukker dog ikke, at arbejdsgiveren kan beslutte at stille whistleblowerordningen til rådighed for andre end arbejdsgiverens arbejdstagere, herunder de øvrige persongrupper, der er omfattet af den foreslåede § 3, nr. 7. Disse persongrupper vil under alle omstændigheder kunne benytte den eksterne whistleblowerordning, som foreslås etableret i Datatilsynet, jf. lovforslagets § 17, stk. 1.

FA er bekymret over den ”meget omstændelige konstruktion”, som lovforslaget pålægger arbejdsgiver med over 50 ansatte.

Ledernes Hovedorganisation (LH) er ikke enige i, at der er behov for lovpligtig etablering af en whistleblowerordning for virksomheder med 50 ansatte eller derover. LH mener, at der er behov for at undtage langt flere virksomheder fra forslaget ved at øge kravet til antallet af ansatte.

For så vidt angår forpligtelsen for virksomheder i den private sektor med 50 eller flere ansatte bemærkes det, at lovforslagets § 9, stk. 1, er udtryk for minimumsimplementering af direktivets artikel 8, stk. 3. Det bemærkes desuden, at Justitsministeriet i videst muligt omfang har udnyttet direktivets muligheder for at mindske byrderne for danske virksomheder, herunder i

forhold til muligheden for at etablere fælles whistleblowerordninger, jf. lovforslagets § 14.

Retspolitisk Forening anfører, at det bør overvejes at etablere en supplerende mulighed (dvs. ud over de interne og eksterne whistleblowerordninger), således at whistlebloweren kan henvende sig til en ”whistleblowertilidsperson” valgt af de ansatte eller en udenforstående part som whistleblowerenhed.

Åbenhedstinget bemærker, at whistlebloweren som hovedregel kun er beskyttet ved indberetning til en særlig whistleblowerordning og anfører i den forbindelse, at direktivet ikke udelukker en anden model, der kan give samme eller større beskyttelse til ansatte og andre, der gør opmærksom på problemer hurtigere og direkte. Det foreslås, at der gives mulighed for en supplerende ordning, der kan sikre reel uafhængighed af ledelsen, dvs. en model, hvor ansatte vælger en repræsentant, der kan rådgive og bistå med rapportering.

Justitsministeriet har ikke fundet anledning til at ændre lovforslaget i lyset af det af Retspolitisk Forening og Åbenhedstinget anførte. Justitsministeriet kan i den forbindelse henvide til, at en whistleblower, der ikke føler sig tryk ved at foretage indberetning til en intern whistleblowerordning, kan foretage indberetning til den eksterne whistleblowerordning, som foreslås placeret i Datatilsynet, jf. lovforslagets § 17, stk. 1. Det bemærkes desuden, at der er valgfrihed for whistlebloweren i valget mellem indberetning til intern eller ekstern whistleblowerordning.

Transparency International Danmark (TI-DK) finder, at whistleblowerordningens integritet bør sikres ved at sikre en vis beskyttelse af de medarbejdere, der er udpeget til at administrere denne, eventuelt med inspiration i Databeskyttelsesforordningens beskyttelse af databeskyttelsesrådgivere.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) finder det af væsentlig betydning, at udpegede medarbejdere, jf. lovudkastets § 11, stk. 1, sikres en væsentlig beskyttelse mod repressalier.

For så vidt angår det af Transparency International Danmark og FH anførte om udpegede medarbejdere bemærkes det, at en udpeget medarbejder ikke er omfattet af definitionen i lovforslagets § 3, nr. 8, og dermed ikke er omfattet af beskyttelsen mod repressalier i § 8. For så vidt angår den ansættelsesretlige beskyttelse af udpegede medarbejdere henvises der i øvrigt

til bemærkningerne til § 11, hvoraf det bl.a. fremgår, at det er udgangspunktet efter dansk arbejdsret, at en arbejdstager ikke usagligt kan afskediges eller mødes med uberettigede ansættelsesretlige sanktioner for at udføre sine arbejdsopgaver. Justitsministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at imødekomme bemærkningerne.

5.2 Udpegning af en intern whistleblowerordning og procedurer for intern indberetning, herunder opfølgning og feedback

Justitia anbefaler, at der stilles krav om, at der både kan indberettes mundtligt og skriftligt til de kommunale interne whistleblowerordninger.

Det fremgår af lovforslagets § 10, 1. pkt. at en intern whistleblowerordning skal muliggøre skriftlig eller mundtlig indberetning eller begge dele. Er der mulighed for mundtlig indberetning, skal indberetningen på whistleblowers anmodning være mulig via et fysisk møde inden for en rimelig frist, jf. § 10, 2. pkt. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til bestemmelsen, at det ikke er et krav, at en whistleblowerordning skal muliggøre både skriftlig og mundtlig indberetning. En whistleblowerordning vil således leve op til lovens krav, så længe det blot er muligt enten at indberette skriftligt eller mundtligt.

DM finder, at det i bemærkningerne til lovforslagets § 11, stk. 1, bør fremgå klart, at såvel whistleblowerenhedens økonomiske som organisatoriske uafhængighed af arbejdspladsens ledelse skal sikres.

Justitia anbefaler i forhold til kommunale whistleblowerordninger, at der stilles krav om, at whistleblowerenheden skal være uafhængig af forvaltningen. Ordningen kan herefter placeres hos f.eks. en formelt uafhængig borgerrådgiver eller hos en databeskyttelsesrådgiver.

Det ovenfor anførte giver efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til ændringer i lovforslaget. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 11, stk. 1, at det bør sikres, at whistleblowerenhedens funktion indrettes således, at uafhængighed og fravær af interessekonflikter sikres, jf. præambelbetragtning 56. Det indebærer navnlig, at en udpeget medarbejder som udgangspunkt ikke må modtage instruks om, hvordan medarbejderen skal håndtere og følge op på konkrete indberetninger. Der er dog intet til hinder for, at arbejdsgiveren fastsætter interne retningslinjer for sagsbehandlingen m.v. i den interne whistleblowerordning, herunder ved at fastsætte passende procedurer i overensstemmelse med den foreslåede § 12, stk.

2. Det er ikke et krav efter loven, at der er sikret organisatorisk eller økonomisk uafhængighed fra arbejdspladsens ledelse.

Justitsministeriet gør i øvrigt opmærksom på, at en whistleblower, der ikke føler sig tryk ved at foretage indberetning til en intern whistleblowerordning, kan foretage indberetning til den eksterne whistleblowerordning i Datatilsynet, jf. lovforslagets § 17, stk. 1.

Finans Danmark anfører, at der ikke umiddelbart er holdepunkter i direktivet for en begrænsning af mulighederne for at outsource sin interne whistleblowerordning til bl.a. et koncernforbundet selskab, og at opregningen af mulige eksterne tredjeparter i præambelbetragtning 54 ikke er udtømmende. Finans Danmark henstiller til, at lovforslaget på det punkt tilrettes, så outsourcing til koncernselskaber ikke er udelukket.

Det fremgår af § 11, stk. 2, og bemærkningerne hertil, at en intern whistleblowerordning kan outsources helt eller delvist til en ekstern leverandør, og at relevante eksterne tredjeparter kan f.eks. være eksterne indberetningsplatformsudbydere, eksterne advokater eller revisorer, jf. præambelbetragtning 54. Der er tale om en ikke-udtømmende opregning i præambelbetragtningen og således også i bemærkningerne til § 11, stk. 2.

Justitsministeriet har været i dialog med Europa-Kommissionen om forståelsen af præambelbetragtning 54, herunder hvad der skal forstås ved at være ekstern. Europa-Kommissionen har oplyst, at betingelsen om, at den pågældende tredjepart skal være ekstern efter kommissionens opfattelse bl.a. indebærer, at et selskab ikke kan outsource sin interne whistleblowerordning til et koncernforbundet selskab.

På den baggrund fremgår det af bemærkningerne til § 11, stk. 2, at et koncernforbundet selskab ikke kan udgøre en sådan ekstern tredjepart i direktivets forstand, og at det eksempelvis betyder, at et moderselskab ikke kan fungere som ekstern tredjepart for koncernens øvrige selskaber.

Københavns Universitet (KU) finder, at det er uklart, hvad det vil have af konsekvenser, når en indberetning startes op i henhold til procesgangene i henhold til lovforslaget, men så efterhånden som sagen oplyses vurderes, at det konkrete forhold, der blev indberettet om ikke er så alvorligt, at sagen skal fortsætte i whistleblowerregi.

Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 2, hvoraf det fremgår, at hvis en modtaget indberetning falder uden for det ovenfor angivne anvendelsesområde, vil whistleblowerenheden ikke have pligt til at foretage yderligere i anledning af indberetningen. Afsenderen vil som følge heraf ikke være berettiget til beskyttelse efter loven. Whistleblowerenheder i en offentlig forvaltningsmyndighed vil dog i disse tilfælde i medfør af forvaltningsloven, have pligt til at vejlede afsenderen herom og om, hvortil henvendelsen eventuelt kan rettes, jf. også bemærkningerne til den foreslåede § 12, stk. 3.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) finder det uheldigt, at interne whistleblowerordninger ikke er underlagt en bestemt frist for opfølgning på modtagne indberetninger, og at fristen for feedback i såvel interne som eksterne ordninger er urimeligt lang. FH anbefaler, at der under hensyn til indberetninger, der efter deres natur kræver prompte behandling, bør indføres bestemmelser dækkende de tilfælde, hvorunder indberetningens formål helt eller delvist forspildes grundet sagsbehandlingstiden.

Det fremgår af § 12, stk. 2, nr. 2 og 3, at en arbejdsgiver skal indføre passende procedurer for whistleblowerordningen, der bl.a. sikrer, at der omhyggeligt følges op på indberetninger, og at whistlebloweren modtager feedback hurtigst muligt og ikke senere end tre måneder fra bekræftelsen af modtagelsen, jf. nr. 1. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 9, stk. 1, litra d og f.

Justitsministeriet har ikke fundet anledning til at fastsætte en bestemt frist for opfølgning på modtagne indberetninger, idet det vurderes uhensigtsmæssigt henset til, at den konkrete opfølgning, og hvor lang tid opfølgningen vil kræve, afhænger af indholdet af den konkrete indberetning. Hertil kommer, at whistlebloweren er sikret feedback inden for tre måneder fra indgivelsen af indberetningen, og at whistlebloweren i de tilfælde, hvor whistleblowerenheden ikke inden for tre måneder fra bekræftelsen af modtagelsen har fastlagt den relevante opfølgning, skal underrettes herom og om eventuel yderligere feedback, der kan forventes, jf. tillige præambelbetragtning 58.

Justitsministeriet har heller ikke fundet anledning til at fastsætte en kortere frist for feedback.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Kommunernes Landsforening og Danske Regioner finder, at det skal være klarere, hvordan pligten til at give feedback, jf. lovudkastets 12, stk. 2, nr. 3, kan opfyldes, herunder i forhold til databeskyttelsesreglerne og tavshedspligten i forvaltningslovens § 27.

Forsikring & Pension bemærker i relation til forpligtelsen til at give feedback, at udvidelsen af det materielle anvendelsesområde vil kunne give problemer i forhold til gældende regler om bl.a. tavshedspligt, og finder det nødvendigt, at der tages stilling til, hvorvidt de gældende regler foreslås ændret, herunder hvordan retssikkerheden i så fald opretholdes for den indberettede person.

Aarhus Universitet bemærker i forhold til lovudkastets § 12, stk. 2, nr. 3, om feedback, at myndigheden i personalesager ikke vil 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 § 152 ff.

For så vidt angår forpligtelsen til at give feedback, jf. lovforslagets § 11, stk. 1, nr. 3 og § 12, stk. 2, nr. 3, har Justitsministeriet på baggrund af de indkomne høringssvar fundet anledning til at præcisere bemærkningerne til lovforslagets § 12, stk. 2, nr. 3.

Det fremgår således bl.a. af bemærkningerne, at en sådan underretning (feedback) under alle omstændigheder skal foretages under iagttagelse af gældende ret, herunder navnlig forvaltningsloven og databeskyttelseslovgivningen. Det indebærer, at whistleblowerenheden i forbindelse med afgivelse af feedback skal overholde relevante lovbestemte tavshedspligter, herunder for offentlige myndigheders vedkommende forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 1, om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det indebærer, at forpligtelsen til at afgive feedback efter omstændighederne vil være opfyldt, hvis whistleblowerenheden orienterer om, hvilken form for opfølgning på indberetningen der er foretaget, herunder om der er indgivet politianmeldelse, iværksat intern undersøgelse eller indleveret anmeldelse til relevant tilsynsmyndighed. I de situationer, hvor det under iagttagelse af gældende ret vil være muligt at give whistlebloweren yderligere oplysninger om undersøgelsens forløb og udfald, bør sådanne oplysninger gives.

Justitia anbefaler, at det tilføjes i bemærkningerne, at i tilfælde, hvor whistleblowerenheden ikke selv har kompetence til at træffe beslutninger om iværksættelse af tiltag, skal whistleblowerenheden inden rimelig tid oplyse ledelsen om forholdet.

Kommunernes Landsforening (KL) anfører, at lovforslagets bestemmelse om opfølgning indebærer en uklar rolle- og ansvarsfordeling mellem den

interne whistleblowerenhed og den juridiske enhed, og at der med bemærkningerne ikke i tilstrækkelig grad er klarhed over, hvor langt opfølgingskompetencen rækker, og i hvilket omfang den juridiske enhed kan være med til at opstille rammer for whistleblowerenhedens kompetence. KL finder det i den forbindelse væsentligt at få præciseret, at retten til at afgive indstillinger om, hvilke konsekvenser der skal drages på grundlag af opfølgningen, forbeholdes den juridiske enhed.

Der kan henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 12, hvoraf det bl.a. fremgår, at der efter loven alene stilles 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.

Danske Erhvervsakademier anfører, at det vil være en fordel, hvis der gives hjemmel til, at interne whistleblowerordninger på lige fod med eksterne whistleblowerordninger kan prioritere behandling af indberetninger af alvorlige overtrædelser eller overtrædelser af væsentlig lovgivning, jf. lovudkastets § 20, stk. 4.

Det følger af direktivets artikel 11, stk. 5, at medlemsstaterne kan fastsætte, at eksterne whistleblowerordninger i tilfælde af en stor tilstrømning af indberetninger kan give behandlingen af indberetninger af alvorlige overtrædelser eller overtrædelser af væsentlige bestemmelser, der er omfattet af dette direktiv, prioritet, uden at det berører tidsfristen for at give feedback. Det bemærkes, at direktivet ikke giver en tilsvarende mulighed for interne whistleblowerordninger. På den baggrund har Justitsministeriet ikke fundet anledning til at indføre en bestemmelse herom.

5.3 Informationspligt og dokumentationspligt

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og **Kommunernes Landsforening (KL)** anfører, at forpligtelsen til at stille oplysninger om proceduren for at foretage indberetning til Den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer eller agenturer til rådighed for enhedens arbejdstagere, bør løses fra centralt hold. Det foreslås, at det f.eks. klargøres i loven, at virksomheder kan opfylde oplysningspligten ved henvisning til f.eks. Datatilsynet.

Finans Danmark anfører, at det vil nyttigt med mere vejledning i lovbemærkningerne til, hvordan dokumentation, jf. lovforslagets § 16, skal foreligge, og hvor ofte den eventuelt skal opdateres.

Det bemærkes, at lovforslagets § 13, nr. 2, hvorefter en arbejdsgiver er forpligtet til at stille bl.a. oplysninger om proceduren for at foretage indberetning eksternt, og, hvor det er relevant, til Den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer eller agenturer, til rådighed for sine arbejdstagere, gennemfører direktivets artikel 9, stk. 1, litra g.

Justitsministeriet har i øvrigt noteret sig bemærkningerne, som vil indgå i ministeriets overvejelser i forbindelse med udarbejdelse af vejledningsmateriale.

6. Muligheden for etablering af fælles interne whistleblowerordninger

Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) bemærker, at det vil indebære en negativ afledt konsekvens for flere virksomheder, hvis større virksomheder ikke gives mulighed for at etablere fælles whistleblowerordninger. ATP anfører under henvisning til præambelbetragtning 55, at det er vanskeligt at forstå, hvad der skulle være til hinder for at outsource opgaven fra et datterselskab til et moderselskab.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) anfører, at adgangen til at etablere koncernfælles løsninger – bl.a. i lyset af præambelbetragtning 55 – ikke skal forstås så snævert som, der lægges op til i lovforslaget. DA henviser desuden til Kommissionens henstilling af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder og sondringen mellem en uafhængig virksomhed og en tilknyttet virksomhed, jf. henstillingens artikel 6(1) og 6(2), og anfører, at en virksomhedsstruktur med over 250 ansatte bør anses som én arbejdsgiver.

Dansk Energi anerkender, at det følger af direktivet, at virksomheder med mere end 250 ansatte ikke gives mulighed for at dele ressourcer, men bemærker, at kravet kan virke uproportionalt og unødigt ressourcetungt for koncerner. Dansk Energi bemærker, at præambelbetragtning 55 synes at gå i retning af, at det skal være muligt for whistlebloweren at indberette til en hvilken som helst enhed i en koncern uden skelen til, om der er tale om en bestemt juridisk enhed i koncernen.

Dansk Industri (DI) finder det problematisk, at fortolkningen af direktivet blokerer for, at koncernforbundne juridiske enheder med over 250 ansatte kan

etablere fælles whistleblowerordning. DI anbefaler, at regeringen bør medvirke til at finde en løsning på udfordringen.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) anfører, at det er vigtigt, at afklare, om afgrænsningen i lovudkastets § 14 betyder, at virksomheder, der opfylder kravene efter relevant sektorspecifik lovgivning om en koncernfælles whistleblowerordning, fremadrettet skal oprette interne whistleblowerordninger i hver enkelt koncernforbunden virksomhed (cvr. nr.) med mindst 250 medarbejdere.

Forsikring & Pension bemærker, at forsikrings- og pensionsselskaber er opdelt i mange juridiske enheder og har etableret fælles whistleblowerordninger. Det bemærkes, at det vil give helt unødvendige administrative byrder, hvis denne mulighed fremadrettet begrænses. Det bemærkes endvidere, at det virker ulogisk, hvis præambelbetragtning 55 kun skal gælde virksomheder med 50-249 ansatte.

Transparency International Danmark (TI-DK) anerkender, at det følger af direktivet, at koncernforbundne selskaber ikke kan etablere fælles interne whistleblowerordninger, men opfordrer Justitsministeriet til at arbejde for, at dette søges ændret.

DANVA bemærker, at det er rimeligt og hensigtsmæssigt, hvis juridiske enheder som vand- og spildevandsforsyningsselskaber ejet af kommuner, får fleksibilitet i forhold til organisering af samarbejde.

Københavns Universitet (KU) foreslår, at universiteterne – i lighed med kommunerne – får adgang til at beslutte at oprette en fælles intern whistleblowerordning, som enten kan deles mellem universiteterne eller drives af en fælles myndighed eller organisation, som varetager opgaver for universiteterne i fællesskab.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) efterlyser en afklaring af, hvordan virksomheder, der er aktive i flere medlemsstater end Danmark, kan etablere eller opretholde fælles whistleblowerordninger på tværs af landegrænserne.

Forsikring & Pension bemærker i relation til udgangspunktet om, at hver juridisk enhed skal etablere sin egen interne whistleblowerordning, at der bør tages hensyn til de virksomheder, der er aktive i flere medlemsstater end

Danmark, herunder bør der gives mulighed for at kunne etablere whistleblowerordninger i det land, hvor det for virksomheden giver mest mening.

Justitsministeriet kan oplyse, at det fremgår af direktivets artikel 8, stk. 1, at medlemsstaterne sikrer, at juridiske enheder i den private og offentlige sektor etablerer interne whistleblowerordninger og fastlægger procedurer for indberetning og opfølgning på sådanne indberetninger.

Det fremgår endvidere af direktivets artikel 8, stk. 6, 1. pkt., at juridiske enheder i den private sektor med 50-249 ansatte kan dele ressourcer med hensyn til modtagelse af indberetninger og eventuelle undersøgelser, der skal foretages. Muligheden for at dele ressourcer berører dog ikke sådanne enheders forpligtelser til at bevare fortrolighed, give feedback og imødegå indberettede overtrædelser, jf. artikel 8, stk. 6, 2. pkt. Muligheden for etablere en fælles indberetningskanal gælder såvel mellemstore virksomheder uden tilknytning til hinanden som koncernforbundne mellemstore virksomheder.

Herudover giver direktivet mulighed for, at medlemsstaterne kan give kommuner mulighed for at etablere en fælles intern whistleblowerordning, som kan deles mellem kommuner eller drives af en fælles kommunal myndighed, jf. artikel 8, stk. 9, 3. pkt.

For så vidt angår større private virksomheder med 250 eller ansatte, eller statslige og regionale arbejdsgivere med 50 eller flere ansatte, indeholder direktivet ikke tilsvarende muligheder for etablering af fælles whistleblowerordninger.

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 whistleblowerordninger for henholdsvis offentlige myndigheder, herunder et departement og en eller flere underliggende styrelser, og private virksomheder, herunder koncernforbundne virksomheder.

Europa-Kommissionen har oplyst, at det klare udgangspunkt 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.

Europa-Kommissionen har i forlængelse heraf oplyst, at direktivets artikel 8, stk. 6, alene omfatter mellemstore private virksomheder (50-249 ansatte), og at større private virksomheder (250 eller flere ansatte), herunder koncernforbundne virksomheder, er forpligtet til at etablere hver sin interne whistleblowerordning.

Europa-Kommissionen har over for Justitsministeriet tilkendegivet, at muligheden i artikel 8, stk. 6, for at dele ressourcer, er en undtagelse fra hovedreglen i artikel 8, stk. 3, som har til formål at hjælpe mellemstore private virksomheder med at overholde direktivets krav. Europa-Kommissionen har i forlængelse heraf tilkendegivet, at bestemmelsen handler om at give disse virksomheder en driftsfordel ("economies of scale") og om at støtte disse virksomheder i forbindelse med etablering af interne whistleblowerordninger. Mellemstore private virksomheder skal gives mulighed for at reducere deres omkostninger ved at dele ressourcer.

Europa-Kommissionen har endvidere oplyst, at muligheden i artikel 8, stk. 9, 3. pkt. for, at kommuner kan etablere en fælles intern whistleblowerordning, alene omfatter kommuner og ikke regioner.

For så vidt angår baggrunden for direktivets udgangspunkt har Europa-Kommissionen tilkendegivet, at let tilgængelighed ("easy accessibility") og nærhed ("proximity") i forhold til enhedens arbejdstagere er afgørende for at sikre effektiviteten i de interne whistleblowerordninger. Det er således på den baggrund, at juridiske enheder – på nær mellemstore private virksomheder og kommuner – er forpligtet til at etablere hver sin interne whistleblowerordning.

For så vidt angår forståelsen af præambelbetragtning 55 har Europa-Kommissionen oplyst, at præambelbetragtning 55 sigter til den situation, hvor en whistleblower, som arbejder i et datterselskab, beslutter sig for at ville foretage indberetning til moderselskabets interne whistleblowerordning frem for datterselskabets interne whistleblowerordning, fordi den pågældende føler sig mere tryk ved at indberette til moderselskabet, eller fordi den pågældende finder, at overtrædelsen (grundet sagens omstændigheder) vil kunne blive behandlet mest effektivt af moderselskabet. I et sådant tilfælde bør moderselskabet modtage og undersøge indberetningen. Det ændrer dog ikke ved, at såvel datterselskabet som moderselskabet er forpligtet til at etablere sin egen interne whistleblowerordning, medmindre der er tale om selskaber med 50-249 ansatte, jf. ovenfor.

For så vidt angår muligheden for at dele ressourcer henvises der til bemærkningerne til lovforslagets § 14, hvoraf det fremgår, at lovforslaget ikke er til hinder for, at mellemstore private virksomheder (50-249 ansatte), herunder koncernforbundne mellemstore private virksomheder, som har hjemsted i forskellige EU-lande, deler ressourcer efter det foreslåede stk. 1. Det forudsætter dog, at de respektive landes lovgivning indeholder samme mulighed for deling af ressourcer som den foreslåede § 14. Der henvises i øvrigt til høringsnotatets pkt. 11.2 om vejledningsmateriale.

Kommunernes Landsforening (KL) finder behov for, at bemærkninger til lovudkastets § 15 tydeligere redegør for mulighederne for at oprette fælles interne whistleblowerordninger.

Justitsministeriet kan henvide til lovforslagets § 15 og bemærkninger hertil, hvor muligheden for at oprette fælles interne whistleblowerordninger i kommunerne er nærmere beskrevet. Justitsministeriet finder ikke anledning til at præcisere bemærkningerne yderligere og henviser i øvrigt til, at der vil blive udarbejdet vejledningsmateriale.

7. Eksterne whistleblowerordninger

7.1 Etablering af en ekstern whistleblowerordning i Datatilsynet

Dansk Magisterforening (DM) finder det tvivlsomt, hvorvidt Datatilsynet besidder den nødvendige faglige indsigt til kompetent at kunne behandle indberetninger under forskellige områder som forurening, chikane, magtmisbrug, økonomisk kriminalitet mv. DM anfører, at det ville være mere effektivt for eksempel at placere eksterne ordninger under myndigheder med den relevante faglige kompetence og indsigt, f.eks. Arbejdstilsynet, Styrelsen for Patientsikkerhed og Miljøstyrelsen.

Veron ser med stor tilfredshed på den kommende ordning under Datatilsynet, hvilken kommer til at få afgørende betydning for indretningen af arbejdsmarkedet og samfundet fremadrettet.

Åbenhedstinget finder det besynderligt, at vidt forskellige forhold, f.eks. økonomisk kriminalitet, forurening af vandløb, omsorgssvigt på plejehjem og seksuelle krænkelser, skal indberettes til samme enhed og finder, at forslaget om én ekstern whistleblowerordning for alle emner vil betyde væsentlige forsinkelser og svække muligheder for efterforskning af alvorlige

forhold. Det vurderes tvivlsomt, om den foreslåede ordning lever op til direktivets krav til kompetent ekstern kontrol, og det anbefales derfor, at der etableres eksterne whistleblowerordninger ved eksisterende tilsynsmyndigheder, der hurtigt kan sikre indhentning af dokumentation og stoppe ulovligheder.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) anfører, at det er uklart, hvorvidt det udelukkende er Datatilsynet, der kan eller skal varetage etableringen af en ekstern whistleblowerordning.

Direktivets artikel 11 forpligter medlemsstaterne til at etablere en eller flere eksterne whistleblowerordninger til modtagelse og behandling af oplysninger om overtrædelser omfattet af det materielle anvendelsesområde.

Det fremgår af lovforslagets pkt. 3.2.5.2.1 om etablering af en ekstern whistleblowerordning i Datatilsynet, at Justitsministeriet lægger vægt på, at etableringen af én ekstern whistleblowerordning vil understøtte en effektiv og korrekt håndtering af indberetninger til gavn for både whistleblowere og de berørte personer. Etableringen af én ekstern whistleblowerordning understøtter opbygningen af relevante kompetencer i forhold til behandlingen af indberetninger efter loven og dermed muligheden for en ensartet retsændelse. Justitsministeriet lægger endvidere vægt på, at Datatilsynet er en velkendt myndighed i både den offentlige og private sektor, og at Datatilsynets nuværende kompetencer og beføjelser udgør et godt udgangspunkt for etableringen af en velfungerende ekstern whistleblowerordning, som af potentielle whistleblowere vil kunne opfattes som et trygt sted at henvende sig til.

Det bemærkes, at de medarbejdere ved Datatilsynet, der udpeges til at håndtere indberetninger, vil modtage specifik uddannelse i håndteringen af indberetninger, jf. direktivets artikel 12, stk. 5, som implementeret ved lovforslagets § 18, stk. 2, og bemærkningerne hertil.

Der henvises endvidere til lovforslagets § 17, stk. 2 og 3, hvorefter det foreslås, at der i henholdsvis Justitsministeriets departement og Forsvarsministeriets departement etableres særskilte eksterne whistleblowerordninger til modtagelse og behandling af oplysninger om overtrædelser i Politiet Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste. Der henvises i den forbindelse til lovforslagets pkt. 3.2.5.2.2.

For så vidt angår det Fagbevægelsens Hovedorganisation anførte henvises der til lovforslagets pkt. 3.2.5.2.1, hvoraf det fremgår, at der i bestemte sektorer efter de nugældende regler er etableret eksterne whistleblowerordninger, som modtager indberetninger inden for det specifikke retsområde. Sådanne eksterne ordninger opretholdes og skal fremover tillige som minimum leve op til de regler, der følger af lovforslagets kapitel 4. Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 2 og § 17, stk. 4, og bemærkningerne hertil.

7.2 Procedurer for ekstern indberetning og opfølgning

Kommunernes Landsforening (KL) bemærker, at der i lovforslaget bør tages 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.

Det bemærkes, at direktivet ikke indeholder regler om kompetenceforholdet mellem interne og eksterne whistleblowerordninger, ligesom direktivet ikke giver mulighed for at fastsætte regler herom. Der er således valgfrihed for whistlebloweren i valget mellem indberetning til en intern eller ekstern whistleblowerordning, ligesom whistlebloweren kan vælge at foretage indberetning til både en intern og en ekstern whistleblowerordning, jf. direktivets artikel 10. Justitsministeriet har ikke på baggrund af de indkomne hørings svar fundet anledning til at præcisere den eksterne whistleblowerordnings mulighed for opfølgning.

8. Fælles sagsbehandlingsregler

8.1 Tavshedspligt og videregivelse

Copenhagen Business School bemærker, at forholdet mellem den særlige tavshedspligt om whistleblowerens identitet og undersøgelsespligten med fordel kan udbygges.

Danske Medier finder det betænkeligt, at lovudkastet går videre end direktivet og omfatter samtlige oplysninger, der indgår i en indberetning. Danske Medier finder endvidere, at det ikke er proportionalt at udstrække tavshedspligten, idet det som udgangspunkt vil inddrage flere oplysninger end nødvendigt for at beskytte whistlebloweren. 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.

Danske Medier finder desuden, at det i relation til tavshedspligten i lovudkastets § 26 og offentliggørelsesmekanismen i lovudkastets § 28 bør fremgå eksplicit, at de særlige hensyn til at værne om whistleblowerens identitet ikke gælder, såfremt whistlebloweren forsætligt har afsløret sin identitet i forbindelse med en offentliggørelse, jf. præambelbetragtning 82.

Åbenhedstinget finder, at den foreslåede tavshedspligt går langt videre end direktivet, som alene stiller krav om tavshedspligt om whistleblowerens identitet, og at tavshedspligten vil undtage miljølysninger fra aktindsigt, hvilket anføres at være i strid med miljøoplysningsloven § 2, stk. 2, og de internationale forpligtelser, som denne lov bygger på.

Kommunernes Landsforening (KL) opfordrer til, at bemærkningerne til lovudkastets §§ 26 og 27 præciseres på en række punkter, herunder i forhold til om tavshedspligten omfatter hele indberetningen eller kun dele af den, hvorvidt tavshedspligten er til hinder for, at berørte personer deler oplysninger med partsrepræsentanter/bisiddere, og betingelserne for videregivelse som led i opfølgning. Herudover finder KL, at der – ligesom for uautoriserede medarbejdere i eksterne whistleblowerordninger – bør gælde en tavshedspligt for personer, der ved en fejl får kendskab til tavshedsbelagte oplysninger.

Den Danske Dommerforening (Dommerforeningen) bemærker, at det er uklart, hvordan bestemmelserne om tavshedspligt og videregivelse skal forstås i forhold til bestemmelsen om, at loven ikke finder anvendelse på sager inden for strafferetsplejen. Det anføres bl.a., at det er uklart, om det som led i en strafferetlig efterforskning af en konkret sag vil være muligt at få udleveret oplysninger om whistleblowerens identitet, eller om udlevering af f.eks. identitetsoplysninger være betinget af samtykke fra whistlebloweren ved hjælp af en editionsbeslutning.

Efter direktivets artikel 16, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre, at whistleblowerens identitet ikke videregives til andre end medarbejdere, der er udpeget til at modtage eller følge op på indberetninger, uden whistleblowerens udtrykkelige samtykke. Det samme gælder andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes.

Efter direktivet er medlemsstaterne således forpligtet til at sikre, at hverken direkte oplysninger om whistleblowerens identitet eller andre oplysninger, der kan føre til, at whistlebloweren kan identificeres, som udgangspunkt videregives.

Med lovforslagets § 25 lægges der op til at indføre en særlig tavshedspligt, der omfatter alle oplysninger, der indgår i en indberetning. Det er en afgørende forudsætning for velfungerende whistleblowerordninger at sikre tryghed for whistlebloweren, herunder at whistlebloweren kan foretage indberetning uden frygt for at få afsløret sin identitet, og den foreslåede tavshedspligt vil efter Justitsministeriets opfattelse kunne bidrage til at sikre en sådan tryghed. Bestemmelsen skal desuden ses i lyset af, at det efter omstændighederne kan være vanskeligt for en whistleblowerenhed at vurdere, hvorvidt der er tale om oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes, ligesom den særlige tavshedspligt skal bidrage til at sikre, at der i de enkelte whistleblowerenheder skabes de fornødne rammer for effektiv sagsbehandling og opfølgning.

Det bemærkes desuden, at der med lovforslagets § 27 lægges op til at indføre en offentliggørelsesordning, der skal ses i sammenhæng med lovforslagets § 25, og som skal medvirke til at sikre åbenhed og transparens om aktiviteterne i de enkelte whistleblowerordninger i offentlige myndigheder. Der henvises til lovforslagets pkt. 3.2.4.2.2 og bemærkningerne til lovforslagets § 27.

For så vidt angår tavshedspligten i forhold til straffesager henvises der til bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 3, nr. 5.

Justitsministeriet har i øvrigt noteret sig ovennævnte bemærkninger, men finder ikke anledning til at foretage ændringer i bestemmelsen eller bemærkningerne hertil.

Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) anfører, at undtagelserne til videregivelse af whistleblowerens identitet er få og velafgrænsede. CFU bemærker, at det er uklart, hvad der skal forslås med formuleringen i § 27, stk. 2, hvorefter oplysninger omfattet af stk. 1 uden whistleblowerens samtykke kun må videregives til anden offentlig myndighed, når videregivelsen sker for at *imødegå overtrædelser*, og foreslår, at formuleringen ændres fra ”imødegå overtrædelser” til ”forhindre overtrædelser”.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) bemærker, at lovudkastets § 27 angiver en snæver videregivelsesadgang, som hverken er hensigtsmæssig eller realistisk, og DA foreslår, at der i § 27 indsættes en ny bestemmelse, som ikke udelukker hensigtsmæssig videregivelse. DA finder desuden, at lovforslaget bør afklare konsekvenserne af, at virksomheder ikke kan håndtere indberetninger, f.eks. grundet manglende samtykke fra whistlebloweren, da det ofte ikke vil være muligt at oplyse sagen, hvis der ikke er mulighed for at konfrontere de berørte personer med indberetningen. DA finder således, at det skal sikres, at en indberetning uanset karakteren ikke udelukker muligheden for at undersøge forholdene yderligere eller bringer virksomheden i fare for at bryde tavshedspligten.

Dansk Industri (DI) bemærker, at det er uklart, i hvilken grad videregivelse af oplysninger om 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.

Københavns Universitet (KU) foreslår, at der indsættes 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.

KU bemærker desuden, at det er vanskeligt at forestille sig, hvordan en central whistleblowerenhed i praksis skal følge op på en indberetning om (seksuel) chikane uden risiko for at afsløre whistleblowerens identitet. KU bemærker desuden, at det bør overvejes, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at medtage seksuel chikane og anden grov chikane i anvendelsesområdet. Alternativt kan der ses på, om der i forhold til sådanne sager kan være andre bestemmelser om whistleblowerens identitet.

KU bemærker i forhold til lovudkastets § 26, stk. 5, om forholdet til forvaltningsloven, at der er behov for, at man i det videre arbejde forholder sig til lovforslagets samspil med databeskyttelsesretten, forvaltnings- og offentlighedsloven i personalesager omfattet af ordningen.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) bemærker, at det i praksis vil kunne udelukke opfølgning på en anmeldelse, f.eks. en sag om seksuel chi-

kane, at lovudkastets § 27 ikke giver ikke mulighed for at videregive oplysninger om whistleblowerens identitet i forbindelse med, at virksomheden konfronterer den berørte person.

Danske Regioner anfører, at det bør fremgå eksplicit af videregivelsesbestemmelsen, at bestemmelsen ikke indskrænker kommunalbestyrelsesmedlemmers og regionsrådsmedlemmers ret til sagsindsigt, bortset fra oplysninger om whistleblowerens identitet.

Finansforbundet bemærker, at der generelt er god sammenhæng i lovforslagets bestemmelser om beskyttelse af whistleblowerens identitet, men at det i forhold til en tilsynsmyndigheds håndtering af anonyme indberetninger er afgørende, at whistlebloweren bevarer anonymiteten i forhold til den arbejdsgiver, som tilsynsmyndigheden grundet indberetningen har fundet anledning til at undersøge nærmere.

Åbenhedstinget finder i forhold til lovudkastets § 27, stk. 2 og 3, at tavshedspligten kan blokere for kontrolmyndigheders dialog med personer, der har kendskab til forholdene og dermed hindre undersøgelser.

Lovforslagets § 26 om videregivelse gennemfører – sammen med lovforslagets § 25 om tavshedspligt – direktivets artikel 16.

Det følger af direktivets artikel 16, at medlemsstaterne sikrer, at whistleblowerens identitet ikke videregives til andre end autoriserede medarbejdere, der er kompetente til at modtage eller følge op på indberetninger uden denne persons udtrykkelige samtykke, jf. artikel 16, stk. 1. Efter direktivets artikel 16, stk. 2, kan whistleblowerens identitet dog videregives, hvor dette er et 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.

Det fremgår af bemærkningerne til § 26, stk. 1, at autoriserede medarbejdere, der er udpeget til at modtage eller følge op på indberetninger, jf. § 11, stk. 1, og § 19, må udveksle oplysninger om whistleblowerens identitet m.v. mellem sig, uden at der herved foreligger et brud på den enkelte autoriserede medarbejders tavshedsligt efter den foreslåede § 25, stk. 1.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til § 26, stk. 2, at der vil kunne ske videregivelse af whistleblowerens identitet uden dennes udtrykkelige

samtykke, hvis det sker med henblik på at imødegå og undersøge en indberettet overtrædelse, herunder til politiet eller relevante tilsynsmyndigheder på det relevante område, f.eks. Finanstilsynet, Datatilsynet eller relevante tilsynsmyndigheder på skatteområdet, når det er nødvendigt og forholdsmæssigt i forbindelse med undersøgelser foretaget af whistleblowerenheden eller til brug for retssager, herunder hvor det er nødvendigt for at sikre den berørte persons ret til et forsvar. Det vil ikke i medfør af bestemmelsen være muligt at videregive oplysninger til eventuelt berørte myndigheder, f.eks. den pågældende whistleblowers arbejdsplads uden whistleblowerens udtrykkelige samtykke.

Det fremgår tillige af bemærkningerne til § 26, stk. 3, 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 virksomhed eller myndighed 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. Det vil f.eks. i medfør af bestemmelsen være muligt at dele oplysninger mellem koncernforbundne selskaber, f.eks. med det formål at indhente yderligere oplysninger om den påståede overtrædelse eller med henblik på at søge sparring og vejledning om, hvordan opfølgning på den konkrete indberetning vil kunne ske på en hensigtsmæssig måde.

Justitsministeriet har i øvrigt noteret sig ovennævnte bemærkninger, men finder ikke anledning til at foretage ændringer i bestemmelsen eller bemærkningerne hertil.

8.2 Offentliggørelsesordning

Danske Medier finder det positivt, at retsvirkningerne af tavshedspligten forsøges afbødet med en offentliggørelsesordning. Danske Medier finder dog, at der ikke er tale om en ordning, der i praksis vil give offentligheden en reel indsigt i de indberettede sager og opfordrer på den baggrund til, at Justitsministeriet gentænker indholdet af offentliggørelsesmekanisme.

Åbenhedstinget bemærker, at lovudkastets krav til offentlighed er begrænset til § 28, og finder i den forbindelse, at behandling af sager i lukkede systemer

svækker den præventive effekt for den enkelte organisation, virksomhed og myndighed, hvor der konstateres overtrædelser.

Transparency International Danmark (TI-DK) støtter lovudkastets § 28, men så gerne, at kravet tillige omfatter større virksomheder, særligt hvor disse har aktiviteter i udlandet.

Dansk Energi bemærker, at dele af offentlighedsloven, herunder reglerne om aktindsigt, finder anvendelse på virksomhed, der udøves af visse elforsyningsvirksomheder og finder i den forbindelse, at det er uproportionalt, hvis sådanne virksomheder skal omfattes af en sådan ekstra administrativ regel. Dansk Energi opfordrer på den baggrund til, at bestemmelsen afgrænses til alene at gælde den offentlige forvaltning, jf. § 2 i OFL.

Dansk Magisterforening (DM) finder det positivt, at der lægges op til en offentlighedsordning, da det er afgørende, at whistleblowerordningerne tjener til at øge det offentlige kendskab til uhensigtsmæssige forhold i den offentlige sektor.

DANVA anfører, at de kommunalt ejede vand- og spildevandsselskaber er omfattet af offentlighedsloven bortset fra §§ 11 og 12 samt §§ 15-17, men at det alene vil give mening, at disse selskaber omfattes af offentlighedsordningen, hvis det enkelte selskab også reelt er forpligtet efter lov om beskyttelse af whistleblowere.

Som det fremgår af lovforslagets pkt. 3.2.4.2.2 og bemærkningerne til lovforslagets § 27, skal den foreslåede bestemmelse om indførelse af en offentlighedsordning for offentlige myndigheder mv. ses i lyset af den særlige tavshedspligt, der foreslås indført med lovforslagets § 25, som bl.a. indebærer, at de oplysninger, der indgår i en indberetning, ikke vil være undergivet aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen.

Bestemmelsen har til formål at sikre offentligheden adgang til oplysninger om den generelle aktivitet i whistleblowerordningerne i det seneste år, og det forudsættes i den forbindelse, at der offentliggøres oplysninger om bl.a. antallet af modtagne indberetninger i den pågældende periode og status for opfølgningen herpå, herunder oplysninger om, hvor mange indberetninger, der er afvist i medfør af lovforslagets § 12, stk. 3, eller afsluttet i medfør af lovforslagets § 21, hvor mange der har været undergivet realitetsbehandling hos myndigheden, og hvor mange der har givet anledning til politianmeldelser. Det

forudsættes endvidere, at der offentliggøres en beskrivelse af de overordnede temaer for de indberetninger, der er modtaget og fulgt op på i perioden.

Idet oplysninger, der indgår i en indberetning, i sin helhed undtages fra aktindsigt, er det vurderingen, at offentliggørelsesordningen bør omfatte de myndigheder, som i øvrigt er omfattet af offentlighedslovens regler om aktindsigt. Justitsministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at indskrænke eller udvide de enheder, som foreslås omfattet af lovforslagets § 27.

Det bemærkes afslutningsvis, at lovforslagets § 27 alene omfatter myndigheder m.v. omfattet af reglerne om aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen, og som samtidig er omfattet af dette lovforslag, jf. lovforslagets § 9, stk. 1.

8.3 Forholdet til databeskyttelsesreglerne

Datatilsynet anfører i forhold til lovforslagets pkt. 4.1. om behandlingshjemmel, jf. lovforslagets § 22, at det umiddelbart vil være mere retvisende at anvende databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, som hjemmel for behandling af personoplysninger, som whistleblowerordningerne giver anledning til, idet en sådan behandling er nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser. Datatilsynet bemærker i den forbindelse, at visse af lovforslagets bestemmelser, herunder § 1, stk. 1, nr. 3, vil indeholde et betydeligt skønselement og dermed ikke har en sådan klarhed, at der efter Datatilsynets opfattelse er tale om en retlig forpligtelse.

Datatilsynet anfører endvidere, at det vil være afgørende for hjemmelsmulighederne i forhold til behandling af personoplysninger som følge af en eventuel udnyttelse af bemyndigelsesbestemmelsen i lovforslagets § 9, stk. 2, at en sådan behandling kobles op på lovforslagets § 22.

I forhold til private arbejdsgivere med under 50 ansatte, der ikke er omfattet af lovforslaget, men som ønsker at etablere en frivillig intern whistleblowerordning, er det efter Datatilsynets vurdering tvivlsomt, i hvilket omfang der efter de databeskyttelsesretlige regler er fornøden hjemmel til behandling af personoplysninger i sådanne ikke-pligtmæssige interne whistleblowerordninger. Datatilsynet henstiller derfor, at Justitsministeriet nøje overvejer, om der med lovforslaget kan tilvejebringes den fornødne hjemmel til behandling af personoplysninger i ikke-pligtmæssige interne whistleblowerordninger.

Datatilsynet anbefaler, at Justitsministeriet overvejer at begrænse databeskyttelsesforordningens artikel 12, stk. 3 og 4, hvorefter den dataansvarlige har pligt til at træffe visse foranstaltninger i tilfælde af en anmodning om rettighedsudøvelse, for at undgå, at ansøgeren (indirekte) bliver bekendt med whistleblowersagen, og dermed kan hindre færdigbehandlingen heraf mv. Det foreslås, at begrænsningen kan bestå i, at den dataansvarlige – ligesom efter retshåndhævelseslovens § 16, stk. 3 – alene skal oplyse den indsigtsøgende om, at det hverken kan be- eller afkræftes, om der behandles oplysninger om den pågældende i whistleblowerordningen.

Datatilsynet bemærker i forhold til lovforslagets § 11, stk. 2, at det ikke umiddelbart står klart, om der ved udnyttelse af muligheden for at outsource sin interne whistleblowerordning vil være tale om en databehandlerkonstruktion, men at det forudsættes, at databeskyttelsesreglerne ved en sådan outsourcing overholdes.

I forhold til lovforslagets § 12, stk. 1, og § 20, stk. 1, henleder Datatilsynet 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 henleder desuden opmærksomheden på databeskyttelsesforordningens artikel 25 om databeskyttelse gennem design.

Kommunernes Landsforening (KL) finder, at det af bemærkningerne til lovforslagets § 22 bør 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 finder endvidere, at bør fremgå af bemærkningerne til lovforslagets § 22, at behandlingshjælpen ikke udvider whistleblowerordningernes mulighed for at undersøge en indberetning i forbindelse med opfølgningen. KL finder desuden, at lovforslagets bemærkninger bør indeholde en grundig redegørelse ikke blot for den foreslåede bestemmelses konsekvenser for den, der anmeldes i forbindelse med en indberetning, men også for den behandling af personoplysninger og de beføjelser, som whistleblowerordningen har i forbindelse med opfølgningen på en indberetning.

KL finder i forhold til lovforslagets § 24, at det ikke er hensigtsmæssigt, at en whistleblowerenhed løbende skal vurdere opbevaring af tidligere modtagne indberetninger, og at der i stedet bør kunne fastsættes generelle slettefrister vedrørende sletning af modtagne indberetninger.

Som det fremgår af pkt. 4 i almindelige bemærkninger følger det af whistleblowerdirektivets artikel 17, at enhver behandling af personoplysninger inden for rammerne af direktivet skal udføres i overensstemmelse med bl.a. databeskyttelsesforordningen. I lovforslagets § 22 lægges der op til at indføre en national særregel for behandling af personoplysninger inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen. Efter bestemmelsen vil man kunne behandle personoplysninger, hvis det er nødvendigt for at håndtere indberetninger, der er modtaget som led i en whistleblowerordning, der er oprettet i henhold til lovforslaget.

Det følger i den forbindelse af pkt. 4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at når personoplysninger behandles i medfør af den foreslåede bestemmelse, vil de øvrige regler i databeskyttelsesforordningen og -loven også skulle iagttages. Behandling af personoplysninger som led i de foreslåede whistleblowerordninger skal således ske inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen og -loven. Dette indebærer bl.a., at personoplysninger skal behandles under iagttagelse af de generelle databeskyttelsesretlige behandlingsprincipper, regler om dataansvar og databehandler, behandlingssikkerhed og under iagttagelse af reglerne om den registreredes rettigheder.

I forhold til embedsmænds indberetninger til whistleblowerordningen vil den indberettende persons behandling af personoplysninger i forbindelse med indberetningen, som det fremgår af pkt. 4.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger, som udgangspunkt være at anse som en behandling, der foretages af en fysisk person som led i rent personlige aktiviteter, som efter databeskyttelsesforordningens artikel 2, stk. 2, litra c, falder uden for databeskyttelsesreglernes anvendelsesområde. Der vil således kunne være mulighed for, at behandling af personoplysninger i forbindelse med indberetningen er omfattet af reglerne. Det bemærkes desuden, at whistleblowerordninger udgør et supplement til allerede eksisterende kommunikationskanaler, ligesom der ikke af hverken direktivet eller det foreliggende lovforslag følger en forpligtelse for ansatte m.v. til at foretage indberetning til en intern eller ekstern whistleblowerordning.

For så vidt angår lokationskravet følger det af databeskyttelseslovens § 3, nr. 9, at justitsministeren efter forhandling med vedkommende minister kan fastsætte regler om, at personoplysninger, der behandles i nærmere bestemte it-systemer, og som føres for den offentlige forvaltning, helt eller delvis alene må opbevares her i landet. Vurderingen af, om et it-system er omfattet af lokationskravet, forudsætter en konkret vurdering af bestemte it-systemer, herunder systemets kritikalitet for statens sikkerhed. Som anført ovenfor vil behandling af personoplysninger skulle udføres i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne, herunder databeskyttelsesforordningen og -loven. Lokationskravet i databeskyttelsesloven vil derfor skulle overvejes parallelt med lovforslagets regler. En offentlig myndighed vil således eksempelvis ved anskaffelsen af et nyt it-system til brug for en whistleblowerordning skulle foretage en indledende vurdering af, om it-systemet kan være omfattet af lokationskravet, og vil i givet fald rette henvendelse til Justitsministeriet med henblik på Justitsministeriets vurdering heraf.

På baggrund af Datatilsynets bemærkninger om databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e, som hjemmel for behandling af personoplysninger, som whistleblowerordningerne giver anledning til, har Justitsministeriet under pkt. 4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger tilføjet, at denne bestemmelse kan udgøre hjemlen for behandlingen.

Med hensyn til begrænsninger i den registreredes rettigheder har Justitsministeriet – som det fremgår af pkt. 4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger – overvejet behovet for at begrænse relevante rettigheder for bl.a. at sikre, at den anmeldte person ikke bliver bekendt med whistleblowersagen, og dermed kan forhindre efterforskningen heraf. Som anført under pkt. 4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger har Justitsministeriet ikke fundet behov for at indføre nye selvstændige begrænsninger i lovforslaget som følge af de eksisterende muligheder for at begrænse de relevante rettigheder i medfør af gældende ret.

Justitsministeriet finder ikke på baggrund af Datatilsynets høringssvar grundlag for at ændre på denne vurdering. Det bemærkes i den forbindelse, at den problemstilling, som Datatilsynet påpeger, omhandler de generelle regler om indsigtret og undtagelserne hertil i henholdsvis databeskyttelsesforordningens artikel 12 og 15 og databeskyttelseslovens § 22. Der er således ikke nødvendigvis tale om et spørgsmål, der alene knytter sig til de foreslåede whistleblowerordninger, men et spørgsmål om, hvorvidt de gældende regler i databeskyttelsesloven i tilstrækkelig grad giver mulighed for

at gøre undtagelse fra indsigtsretten, når der er afgørende hensyn til offentlige interesser. Justitsministeriet har ikke kendskab til, at dette ikke skulle være tilfældet i praksis, herunder f.eks. ved eksisterende whistleblowerordninger, men ministeriet vil gå i dialog med Datatilsynet med henblik på nærmere overvejelser af behovet for at kunne gøre begrænsninger i kravene i databeskyttelsesforordningens artikel 12.

9. Godtgørelse, bevisbedømmelse og straf

9.1 Godtgørelse

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) anbefaler, at der fastsættes en godtgørelsesbestemmelse rettet mod fysiske eller juridiske personer, som der uretligt er indberettet om.

Finansforbundet foreslår 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.

Danske Regioner og Kommunernes Landsforening (KL) opfordrer til, at det af bemærkningerne fremgår, at der for så vidt angår godtgørelsens størrelse gælder det samme for fysiske som for juridiske personer, nemlig at der skal foretages en skønmæssig vurdering ud fra de samlede omstændigheder i sagen.

KL anfører desuden, at bemærkningerne til lovudkastets § 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.

Finans Danmark bemærker, at det må være forventningen, at godtgørelse i praksis vil være hovedreglen frem for opretholdelse af ansættelsesforhold. Det bemærkes desuden, at lovforslaget sammenholdt med bevisbyrdereglen umiddelbart lægger op til relativt høje godtgørelser, og at det er vigtigt, at man på dette punkt ikke går videre end direktivet.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) anfører, at der med lovforslaget lægges op til et for højt godtgørelsesniveau, særligt henset til den særlige bevisbyrderegel, og at det er vigtigt, at direktivet ikke overimplementeres på dette punkt.

IDA opfordrer til, at det i bemærkningerne til lovudkastets § 29, stk. 1, tilkendegives, at fastsættelsen af godtgørelsen også skal ses i lyset af EU-retens principper om, at en sanktion skal være effektiv, proportional og afskrækkende. IDA bemærker desuden i forhold til lovudkastets § 29, stk. 2, at det ikke forekommer retfærdigt, hvis et ønske fra den forurettede om at tilgive en retsstridig handling fra arbejdsgiveren og genoptage samarbejdet, kan tilsidesættes ud fra bestemmelsens rimelighedsvurdering.

Københavns Universitet (KU) bemærker, at lovudkastets § 29, stk. 2, 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.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 28, stk. 1, at godtgørelsen for så vidt angår fysiske personer, herunder lønmodtagere, kan fastsættes i overensstemmelse med principperne i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v. (ligebehandlingsloven). Det vil navnlig være relevant i det tilfælde, hvor whistlebloweren er ansat hos den, der har udført repressalierne. I forbindelse med fastsættelse af godtgørelsen kan domstolene således efter omstændighederne tage udgangspunkt i § 16, stk. 3, i ligebehandlingsloven, hvorefter godtgørelsen fastsættes under hensyntagen til den ansattes ansættelsestid og sagens omstændigheder i øvrigt og den retspraksis, der foreligger på området.

For så vidt angår de tilfælde, hvor der er tale om en juridisk person, skal der foretages en skønsom vurdering ud fra de samlede omstændigheder i sagen.

Justitsministeriet finder det ikke hensigtsmæssigt at fastsætte en mindstegodtgørelse, idet godtgørelsens størrelse må fastsættes ud fra en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag. Navnlig kan karakteren af skadevolderens handling og den ulempe, som må antages at være påført den enkelte fysiske eller juridiske person, tillægges vægt ved udmålingen af godtgørelsen. Der kan i den forbindelse bl.a. lægges vægt på de nærmere omstændigheder, under hvilke den pågældende fysiske eller juridiske person har været udsat for repressalier. Der kan endvidere lægges vægt på, hvilken form for repressalier den pågældende er blevet udsat for.

Justitsministeriet har endvidere ikke fundet anledning til at revidere lovforslagets § 28, stk. 2, om muligheden for genansættelse, idet det bemærkes,

at bestemmelsen er udformet på baggrund af drøftelser med bl.a. arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationerne.

9.2 Bevisbedømmelse

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) anbefaler, at der sikres overensstemmelse mellem ordlyden i lovudkastets § 30, som *ikke* stiller krav til whistlebloweren om at påvise en årsagssammenhæng mellem indberetning og skade, og bemærkningerne til § 30, som antyder et krav om årsagssammenhæng.

Finans Danmark bemærker, at der i bemærkningerne til lovudkastets § 30 bør henvises til præambelbetragtning 44, ligesom der henvises hertil i bemærkningerne til lovudkastets § 8.

Finansforbundet bemærker, at lovudkastet bør adressere, at repressalier fra en arbejdsgiver kan camoufleres, så det nærmest er umuligt for whistlebloweren at bevise at have lidt en ulempe. Det bemærkes, at der ikke er taget højde for, at repressalier i realiteten kan udføres uden overhovedet at være præsenteret.

Københavns Universitet (KU) bemærker, at det henset til bredden i ledelsesretten kunne være hensigtsmæssigt at udfolde anvendelsen af den delte bevisbyrde i forhold til typer af repressalier. KU bemærker endvidere, at det er uklart om den omvendte bevisbyrde vil skulle anvendes i det fagretlige system.

Det fremgår af lovforslagets § 29, at beviser en whistleblower at have foretaget en indberetning eller en offentliggørelse efter denne lov og lidt en ulempe, påhviler det modparten at bevise, at ulempen ikke udgjorde repressalier.

Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 21, stk. 5, som skal læses i lyset af præambel 44, hvoraf det bl.a. fremgår, 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.

Som det fremgår af bemærkningerne til § 29, skal bestemmelsen læses i sammenhæng med lovforslagets § 8, stk. 1, der indeholder et forbud mod repressalier. Der henvises således til bemærkningerne til § 8, stk. 1, hvor bl.a. repressaliebegrebet uddybes.

Som det endvidere fremgår af bemærkningerne til § 29, skal bestemmelsen desuden ses i lyset af, at repressalier af den udførende kan blive præsenteret som begrundet af andre grunde end selve indberetningen, jf. præambelbetragtning 93. Det kan derfor være meget vanskeligt for whistleblowerne at bevise sammenhængen mellem indberetningen og repressalierne, mens dem, der vedtager repressalierne, kan have større beføjelser og ressourcer til at dokumentere det trufne tiltag og begrundelsen. Når whistlebloweren således godtgør, at vedkommende foretog indberetning af overtrædelser eller offentliggørelse i overensstemmelse med loven og som følge deraf har lidt skade, bør bevisbyrden derfor overgå til den person, der udførte det skadelige tiltag.

Det bemærkes, at den særlige bevisbyrde-regel i § 29 finder anvendelse i alle sager, der omhandler spørgsmålet om, hvorvidt en whistleblower er blevet udsat for repressalier.

Justitsministeriet har i øvrigt noteret sig ovennævnte bemærkninger, men har ikke fundet anledning til at foretage ændringer i bestemmelsen eller bemærkningerne hertil.

9.3 Straf

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) finder det påfaldende, at arbejdsgivers tilsidesættelse af lovforslagets forbud mod repressalier ikke er strafbelagt i medfør af loven.

Retspolitisk Forening anfører, at det er af afgørende betydning, at der er hjemmel til at straffe en ledelse, der ulovligt iværksætter repressalier mod whistlebloweren.

Åbenhedstinget finder, at lovudkastet ikke opfylder 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 whistleblowerne, jf. direktivets artikel 23, stk. 1, litra a-c.

Det kan oplyses, at direktivet pålægger medlemsstaterne at indføre en række effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner over for bl.a. fysiske og juridiske personer, der udfører repressalier mod whistleblowere, jf. direktivets artikel 23. Direktivet overlader det til medlemsstaterne at beslutte den nærmere udformning heraf.

På baggrund af drøftelser med bl.a. arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer lægges der med lovforslaget op til at indføre godtgørelse som sanktion. Justitsministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at indføre yderligere bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af lovforslagets § 8.

Københavns Universitet (KU) henstiller, at Justitsministeriet nærmere overvejer, om den foreslåede strafferamme i relation til indberetning af bevidst urigtige oplysninger er tilstrækkelig til at opfylde sit formål.

Det foreslås i § 30, stk. 1, nr. 2, at den, der bevidst indberetter eller offentliggør urigtige oplysninger, straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Det fremgår af bemærkninger til § 30, stk. 1, nr. 2, at forbeholdet om, at højere straf kan være forskyldt efter den øvrige lovgivning, har til formål at sikre, at handlinger, der tillige indebærer en overtrædelse af bestemmelser, der kan medføre højere straf, kan henføres under sådanne bestemmelser. I den forbindelse henvises navnlig til straffelovens kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv m.v., herunder §§ 152-152 c samt § 155 og straffelovens kapitel 17 om falsk forklaring og falsk anklage.

Det fremgår tillige af bemærkningerne, 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.

10. Ikrafttrædelse og forældelse

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og **Dansk Industri (DI)** vurderer, at det i lovudkastet bør fastsættes, at loven alene gælder for forhold, der finder sted fra den 17. december 2021, og at loven viger for forældelsesreglerne for de retsbrud m.v., der indgår som grundlag for en indberetning, hvilket vil være i overensstemmelse med EU-retlige principper om retssikkerhed.

Finans Danmark finder det retssikkerhedsmæssigt udfordrende, at forhold forud for loven ikrafttrædelse omfattes af forhold, der kan indberettes, og at lovforslaget ikke indeholder forældelsesbestemmelser.

Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) og **Forsikring & Pension** udtaler bekymring for de retssikkerhedsmæssige aspekter af lovforslaget, herunder at loven efter lovforslaget finder anvendelse på forhold, der er foregået før lovens ikrafttræden.

Aarhus Universitet bemærker, at lovforslaget ikke nævner en tidsmæssig grænse for, hvor langt tilbage i tiden henvendelser fra tidligere ansatte kan gå. Det vurderes, at det vil være hensigtsmæssigt at indsætte tidsgrænser, både af hensyn til de praktiske undersøgelsesmuligheder og af hensyn til, at dataminimeringsprincippet i GDPR-sammenhæng indebærer, at mange oplysninger ikke er tilgængelige tidsubegrænset.

Kommunernes Landsforening bemærker, at det vil være hensigtsmæssigt, at der fastsættes en frist for, hvor langt tilbage i tid et forhold kan omfatte i en indberetning, da sager, der ligger langt tilbage kan være svære at oplyse.

Det er Justitsministeriets vurdering, at det skal være muligt at indberette om forhold, der ligger forud for lovens ikrafttræden, og at der efter Justitsministeriets vurdering ikke vil være i overensstemmelse med direktivets formål at afskære sådanne indberetninger. Det bemærkes, at det forhold, at en indberetning vedrører forhold, der ligger forud for lovens ikrafttræden, efter omstændighederne vil kunne få indflydelse på, hvilke tiltag der vil udgøre tilstrækkelig opfølgning på indberetningen. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 2.

11. Øvrigt

11.1 Økonomiske konsekvenser

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og **Dansk Industri (DI)** anfører, at opgørelsen af de administrative byrder er estimeret for lavt og kan blive langt større end estimeret.

Det kan oplyses, at vurderingen af de administrative konsekvenser er foretaget på baggrund af AMVAB-metoden (aktivitetsbaseret måling af virksomhedernes administrative byrder), som er en internationalt fastsat metode,

der anvendes på tværs af al regulering i Danmark til vurdering af administrative og økonomiske konsekvenser. Der er i overensstemmelse med metoden foretaget interviews med berørte virksomheder samt udbydere af digitale løsninger til whistleblowerordninger med henblik på at fastlægge en normalt effektiv virksomheds tidsforbrug til etablering og drift af whistleblowerordninger samt niveauet for omkostninger til eventuelle tekniske løsninger og antallet af forventede årlige indberetninger. Der henvises desuden til afrapporteringen på AMVAB-målingen, som efter lovforslagets vedtagelse vil være tilgængelig på Erhvervsstyrelsens hjemmeside.

Datatilsynet bemærker, at det er vurderes som afgørende, at Datatilsynet tilføres de nødvendige ressourcer til at løfte den nye opgave som ekstern whistleblowerordning, og at det grundet lovforslagets mange ubekendtheder vurderes nødvendigt at tage et generelt forbehold for, at det på et senere tidspunkt kan vise sig nødvendigt at tilføre tilsynet yderligere ressourcer til løsning af opgaven.

Justitsministeriet har noteret sig Datatilsynets bemærkninger om ressourcer.

11.2 Rådgivning og støtte, herunder vejledningsmateriale

Akademikerne anfører, at der er behov for at tænke i muligheder for oprettelse af et rådgivningscenter, der kommer på finansloven, jf. direktivets artikel 20, da rådgivning afgørende for at sikre, at den enkelte whistleblower på indberetningstidspunkt ved, om en konkret indberetning falder inden for lovens anvendelsesområde.

Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU) anfører, at lovudkastet ikke i tilstrækkeligt omfang lever op til hensigten med direktivets artikel 20, idet støtteforanstaltninger er afgørende for, at en potentiel whistleblower har mulighed for at træffe beslutning om at foretage indberetning.

Åbenhedstinget bemærker, at lovudkastet ikke sikrer rådgivning og støtte, som efter direktivet er påkrævet, og anfører, at en mulighed kunne være, at faglige organisationer får offentlig støtte til at oprette et fælles rådgivningscenter om whistleblowing.

DANVA opfordrer til, at der iværksættes støttefunktioner i centraladministrationen, som kan være med til at holde implementerings- og efterlevelsesomkostningerne nede.

Justitia anbefaler, at der i Datatilsynet oprettes en informationskanal, hvor potentielle whistleblowere kan henvende sig for at få den fornødne vejledning, således at de kan foretage en informeret beslutning om indberetning.

DM stiller spørgsmålstegn ved, om vejledning er tilstrækkeligt til at afhjælpe de mange dilemmaer, der er forbundet med at være whistleblower, og foreslår, at der etableres en egentlig rådgivning om whistleblowing, f.eks. etableret i fællesskab under de faglige organisationer med offentlig støtte.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) bemærker, at der i Datatilsynet eller i anden kompetent myndighed bør være en generel vejledningsforpligtelse over for potentielle whistleblowere, både i forhold til intern og ekstern indberetning.

Transparency International Danmark (TI-DK) finder, at der bør afsættes betydelige midler til at hjælpe med etableringen af whistleblowerordninger, og til at vejlede bredt om ordningerne.

Veron anfører, at Veron lige nu forsøger at løse opgaven med vejledning af potentielle whistleblowere og derfor kender nødvendigheden af, at der også etableres en central rådgivningsinstans, som kan vejlede borgerne i rettighe-der og processer i forhold til whistleblowerlovgivningen. Det bemærkes, at det vil være naturligt, at den overordnede statslige oplysnings- og rådgivningsopgave etableres under Datatilsynet.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) vurderer, at der op til lovens ikrafttræden er behov for, at Justitsministeriet udarbejder grundigt vejledningsmateriale, der omfatter alle dele af lovforslaget.

Dansk Energi opfordrer til, at der tænkes i vejledende materiale til brug for virksomhedernes udformning af en whistleblowerordning, der skal leve op til lovens krav.

Danske Medier anbefaler, at det i et vejledningsmateriale særskilt understreges, at muligheden for at indberette til whistleblowerordninger ikke berører den udstrakte ytringsfrihed, som gælder for offentligt ansatte.

Dansk Regioner er af den opfattelse, at der snarest muligt bør udarbejdes vejledningsmateriale, så vejledningerne kan bruges i forbindelse med etableringen af interne whistleblowerordninger.

Kommunernes Landsforening (KL) opfordrer til, at Justitsministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af vejledningsmateriale benytter samme fremgangsmåde som blev anvendt i forbindelse med udarbejdelse af vejledninger til databeskyttelsesforordningen (løbende interessentinddragelse).

Landbrug & Fødevarer bemærker, at det kunne være ønskeligt, hvis der for mindre virksomheder blev ydet grundig vejledning om ordningernes indberetning, så dyr rådgivning undgås. Landbrug & Fødevarer opfordrer desuden til, at der udarbejdes let og orienterende informationsmateriale, gerne grafisk illustreret om valgmuligheder og krav.

Justitsministeriet har noteret sig de indkomne synspunkter og kan generelt oplyse, at eksterne whistleblowerordninger i medfør af direktivets artikel 13 skal stille en række oplysninger om bl.a. indberetningsprocedure og beskyttelsesbetingelser til rådighed for potentielle whistleblowere. Der henvises til lovforslagets § 18, stk. 2, og bemærkningerne hertil.

Der henvises desuden til lovforslagets § 13, som pålægger arbejdsgivere, der er omfattet af forpligtelsen til at etablere en intern whistleblowerordning, en informationsforpligtelse. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 13, at sådanne oplysninger omfatter oplysninger om, hvilke overtrædelser der kan indberettes om, og hvem der kan indgive en indberetning. Det omfatter ligeledes oplysninger om, hvordan indberetninger behandles og registreres, hvordan man gør brug af den interne whistleblowerordning, og hvilke rettigheder henholdsvis whistlebloweren og den berørte person har.

Som også oplyst under pkt. 2, vil der frem mod lovens ikrafttrædelse blive udarbejdet generelt vejledningsmateriale rettet mod virksomheder, myndigheder og potentielle whistleblowere med det formål at imødekomme behovet for at skabe klarhed over lovforslagets praktiske implikationer. Den interessentgruppe, der bl.a. består af arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer, KL, Danske Regioner og whistleblowerorganisationer, og som er blevet inddraget i udarbejdelsen af lovforslaget, vil tillige blive inddraget i udarbejdelsen af vejledningsmaterialet.

Justitsministeriet har i øvrigt noteret sig bemærkningerne, men har ikke fundet anledning til at indføre yderligere beskyttelsesforanstaltninger end dem, der følger af gældende ret (retshjælp og fri proces efter de almindelige regler herom).

11.3 Offentligt ansattes ytringsfrihed

Akademikerne understreger, at man i forbindelse med implementeringen af whistleblowerdirektivet selvstændigt burde havde forholdt sig til ansattes ytringsfrihed, og at reglerne om ansattes ytringsfrihed bør fremgå eksplicit af loven, da en offentligt ansat kan få det indtryk, at en offentlig ytring alene er lovlig, når en intern eller ekstern indberetningskanal er anvendt.

Dansk Magisterforening (DM) bemærker, at 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. DM bemærker desuden, at det er ærgerligt, at man ikke har benyttet sig af muligheden for i forbindelse med lovforslaget at se nærmere på vilkårene for ansattes ytringsfrihed.

Åbenhedstinget finder, at anvendelsesområdet for lovudkastet er meget snævrere end retsprincipperne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Det anføres, at den kommende lov om beskyttelse af whistleblowere bør lovfæste disse retsprincipper. Det bemærkes i den forbindelse, at privatansatte, der arbejder med offentlige opgaver inden for undervisning, behandling og omsorg mv., bør sikres samme ytringsfrihed som offentligt ansatte.

Lovforslaget 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). Direktivet har til formål at fastsætte et højt beskyttelsesniveau for whistleblowere i såvel den private som den offentlige sektor.

Det bemærkes desuden, at lovforslaget ikke begrænser offentligt ansattes ytringsfrihed, og at der fortsat vil være ytringsfrihed og meddeleret i overensstemmelse med de gældende regler herom, hvilket også fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 13. Dette vil tillige blive adresseret i det vejledningsmateriale, som vil blive udarbejdet frem mod lovforslagets ikrafttræden.

Det kan i øvrigt bemærkes, at regeringen er meget optaget af, at offentligt ansatte, som har en særlig viden og erfaring inden for deres fagområder, rent faktisk benytter sig af deres ytringsfrihed og bidrager til den offentlige debat. Som det også fremgår af det politiske forståelsespapir af 25. juni 2019 mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti

og Enhedslisten, vil regeringen arbejde for at fremme ytringsfriheden for offentligt ansatte, så ytringsfriheden kan bruges inden for gældende begrænsninger uden frygt for direkte eller indirekte negative reaktioner fra ledelsen.

11.4 Øvrigt

Finansforbundet anfører, at det bør genovervejes at indføre en pligt for interne whistleblowerordninger at modtage og behandle anonyme indberetninger.

IDA anser det for uhensigtsmæssigt, at der ikke stilles krav mulighed for anonym indberetning, da det strider mod den generelle opfattelse, at der er større tilbøjelighed til at foretage indberetning, hvis der er mulighed for anonymitet.

Justitia anbefaler, at de interne whistleblowerordninger i offentlige myndigheder, herunder kommunerne, forpligtes til at modtage og behandle anonyme indberetninger, og at det bør ske på en måde, der muliggør efterfølgende kontakt mellem whistleblowerenheden og den anonyme whistleblower.

Kommunernes Landsforening (KL) anfører, at lovudkastets pkt. 3.2.3.2 angående anonymitet fremkommer uklart og anbefaler, at bemærkningerne herom præciseres, herunder i forhold til, i hvilket omfang der er tale om kodifikation af gældende ret.

Københavns Universitet (KU) bemærker i forhold til anonymitet, at mulighed for anonym indberetning skaber en forvaltningsretlig problemstilling, der ikke adresseres tilstrækkeligt i lovbemærkningerne. Det bemærkes bl.a., 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.

Det fremgår af direktivets artikel 6, stk. 2, at direktivet ikke berører medlemsstaternes beføjelse til at bestemme, om juridiske enheder i den private eller offentlige sektor og kompetente myndigheder er forpligtet til at modtage og følge op på anonyme indberetninger om overtrædelser.

Med lovforslaget er der lagt op til, at arbejdsgivere i den offentlige og private sektor, som er omfattet af forpligtelsen til at etablere en intern whistleblowerordning, ikke pålægges en forpligtelse til at modtage, behandle og

følge op på anonyme indberetninger. Det bemærkes, 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.

Der er samtidig lagt op til, at de eksterne whistleblowerordninger, der etableres i medfør af lovforslaget, udformes således, at de vil understøtte anonym tovejskommunikation. Det indebærer, at en whistleblower altid vil kunne indberette anonymt til f.eks. Datatilsynet. Der henvises til pkt.3.2.5.2.3. i de almindelige bemærkninger.

Anonymitet indebærer navnlig, at det vil være muligt for whistlebloweren og den modtagende eksterne ordning at kommunikere med hinanden, uden at whistlebloweren skal oplyse sin identitet, jf. bl.a. 3.2.3.2 i de almindelige bemærkninger.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets pkt. 3.2.3.2, som efter Justitsministeriets opfattelse i tilstrækkeligt omfang adresserer spørgsmålet om behandling anonyme indberetninger. Justitsministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at præcisere lovforslagets bemærkninger.

Justitia anfører, at der mangler krav til åbenhed om, hvad der konkret er foretaget på baggrund af de indberettede temaer i de interne whistleblowerordninger, navnlig for at imødegå lignende lovovertrædelser mv. i fremtiden. Derudover savnes der en pligt til tilbagevendende evaluering af de interne whistleblowerordninger i offentlige myndigheder. I den forbindelse bør det også overvejes, om Datatilsynet bør have pligt til at føre tilsyn med, om der etableres interne whistleblowerordninger i overensstemmelse med loven, og om der bliver fulgt omhyggeligt op på indberetningerne.

Med lovforslagets § 27 lægges der op til at indføre en offentliggørelsesordning, der har til formål til at sikre åbenhed om myndigheders generelle aktiviteter efter whistleblowerloven. Offentliggørelsesordningen indebærer bl.a., at myndigheder m.v. skal offentliggøre oplysninger om bl.a. antallet af modtagne indberetninger i den pågældende periode og status for opfølgningen herpå.

Justitsministeriet kan desuden oplyse, at det følger af lovforslagets § 12, stk. 2, at en arbejdsgiver omfattet af § 9 skal indføre passende procedurer for whistleblowerordningen, der bl.a. sikrer, at der omhyggeligt følges op på indberetninger. Manglende overholdelse af forpligtelsen kan straffes med

bøde, jf. den foreslåede § 30, stk. 2. I den forbindelse bemærkes det, at de eksterne whistleblowerordninger, som bl.a. kan bruges af whistleblowere, der ikke er tilfredse med arbejdspladsens egen whistleblowerordning, er underlagt en evalueringspligt, idet det følger af direktivets artikel 14, som foreslås implementeret ved lovforslagets § 18, stk. 2, at en ekstern whistleblowerordning skal gennemgå sine procedurer for modtagelse af indberetninger og opfølgningen herpå regelmæssigt og mindst én gang hvert tredje år.

Justitsministeriet har i øvrigt noteret sig bemærkningerne, men har ikke fundet anledning til at foretage ændringer til lovforslaget.

III. Lovforslaget

I forhold til det udkast til lovforslag, der blev sendt i høring den 24. februar 2021, indeholder det fremsatte lovforslag navnlig følgende indholdsmæssige ændringer:

- Der er tilføjet en bestemmelse i lovforslagets § 17, stk. 2 og 3, hvorefter Justitsministeriet etablerer en ekstern whistleblowerordning til modtagelse og behandling af oplysninger om overtrædelser i Politiets Efterretningstjeneste, og Forsvarsministeriet etablerer en ekstern whistleblowerordning til modtagelse og behandling af oplysninger om overtrædelser i Forsvarets Efterretningstjeneste. Der henvises til afsnit 3.2.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger og bemærkningerne til § 17, stk. 2 og 3.
- Der er tilføjet en bestemmelse i § 29, stk. 2, hvorefter den særlige bevisbyrde-regel i § 29, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse for fysiske og juridiske personer omfattet af § 8, stk. 2, hvor det er relevant. Der henvises til bemærkningerne til § 29, stk. 2.
- Justitsministeriet har på baggrund af drøftelser med Rigspolitiet fundet anledning til at præcisere bemærkningerne til lovforslagets § 7, stk. 2, om, at en whistleblower ikke ifalder ansvar for at skaffe sig adgang til de oplysninger, som er indberettet eller offentliggjort, forudsat at en sådan anskaffelse ikke udgør en selvstændig strafbar handling.

Herudover er der i det fremsatte lovforslag foretaget visse præciseringer og ændringer af lovteknisk karakter.

III. Anbefalinger fra Erhvervslivets EU- og Regelforum

Erhvervslivets EU- og Regelforum har afgivet følgende anbefalinger til implementeringen af direktivet:

1. Regelforum har noteret sig, at Justitsministeriet i implementeringsplanen har anført, at kravet om etablering af procedure for intern indberetning og opfølgning på indberetninger forventes samlet at kunne medføre administrative og økonomiske byrder for danske virksomheder på over 4 mio. kr. årligt. I den forbindelse bemærker forummet, at det tydeligt bør angives, at de erhvervsøkonomiske konsekvenser forventes at være betydeligt større end 4 mio. kr. årligt. Dette følger både af beregninger udarbejdet af ICF Consulting Services for Kommissionen samt beregninger udarbejdet af Dansk Arbejdsgiverforening, som er vedlagt som bilag 1 til anbefalingen. På flere parametre ligger disse beregninger tæt op ad hinanden. Regelforum anerkender, at velfungerende whistleblowerordninger kan have positive afledte konsekvenser for erhvervslivet, hvis uansvarlige dispositioner undgås. Forummet anbefaler, at Justitsministeriet fastsætter et mere specifikt skøn for de erhvervsøkonomiske konsekvenser i implementeringsplanen.

2. For det andet bemærker Regelforum, at vurderingen af de økonomiske omkostninger bør ses i relation til de øvrige ikke-finansielle rapporterings- og dokumentationskrav, der på nuværende tidspunkt drøftes i europæisk regi såvel som i Danmark. Omkostningerne forbundet med kravet om etablering af procedure for intern indberetning og opfølgning på indberetninger bør ses i en helhed sammen med de øvrige krav om transparens og ikke-finansielle forhold, som det på nuværende tidspunkt overvejes at pålægge virksomhederne.

Direktivet om virksomhedernes ikke-finansielle rapportering (NFRD) er ligeledes i høring på nuværende tidspunkt, ligesom erhvervsminister, Simon Kollerup, har igangsat et arbejde vedr. reglerne for lovpligtig redegørelse for samfundsansvar (ÅRL 99a) i Danmark. Dette kan medføre yderligere krav om virksomhedernes lovpligtige redegørelse for samfundsansvar, som kan medføre yderligere administrative driftsomkostninger knyttet til et formål om at skabe mere transparens, gennemsigtighed og sammenlignelighed om ikke-finansielle forhold. Desuden har kommissæren for retlige anliggender udtalt, at Kommissionen vil arbejde på at fremsætte et forslag om lovpligtig due diligence på menneskerettigheder og miljø i 2021.

3. Regelforum er optaget af interessentinddragelsen i forbindelse med implementeringen af nærværende direktiv. Et særligt fokus i interessentinddragelsen bør rettes mod spørgsmålet om direktivets anvendelsesområde samt

metoden for implementering, herunder hvorvidt det skal ske via kollektive overenskomster.

Regelforum har noteret sig, at Justitsministeriet påtænker at inddrage interessentgruppen, som ministeriet også inden vedtagelsen af direktivet har afholdt et møde med.

I den forbindelse bemærker forrummet, at Justitsministeriet bør have for øje, at der i interessentgruppen er en bred vifte af interessenter repræsenteret. Dette er særligt relevant i forbindelse med implementeringen af nærværende direktiv, da det vil påvirke mange forskellige typer og størrelser af virksomheder, og da konsekvenserne for erhvervslivet er vidtrækkende.

Det er Justitsministeriets vurdering, at Erhvervslivets EU- og Regelforums anbefalinger i overvejende grad er fulgt:

1. Justitsministeriet har i overensstemmelse med de gældende regler og i samarbejde med Erhvervsstyrelsen foretaget en AMVAB-måling med henblik for at få et mere præcist skøn over de erhvervsøkonomiske konsekvenser, som lovforslaget forventes at medføre.

2. Justitsministeriet har i forbindelse med implementering af direktivet været opmærksom på at implementere på en måde, som pålægger erhvervslivet færrest mulige byrder. På de punkter, hvor der foreslås en overimplementering, foreligger der efter Justitsministeriet meget vægtige grunde, der taler herfor.

3. Justitsministeriet har siden det første interessentmøde, som er nævnt i Regelforums anbefalinger, afholdt yderligere tre interessentmøder med henblik på at sikre tæt inddragelse af alle relevante aktører. Interessentgruppen er bredt sammensat med henblik på at inddrage den bredest mulige vifte af interessenter og med henblik på at inddrage disse interessenters perspektiver på en række spørgsmål, – herunder i forhold til anvendelsesområde mv. – løbende og på det tidligst mulige stadie i implementeringsprocessen.