



Dato: 24. februar 2021
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Anne Louise Ellingsøe
Sagsnr.: 2019-60-0035
Dok.: 1829879

Forslag

til

Lov om beskyttelse af whistleblowere¹

Kapitel 1

Lovens anvendelsesområde

§ 1. Loven finder anvendelse på:

- 1) Indberetninger, som vedrører overtrædelser af en EU-retsakt som er omfattet af anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.
- 2) Indberetninger, som vedrører overtrædelser af love eller andre retsakter, som gennemfører en EU-retsakt som omfattet af anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.
- 3) Indberetninger, som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold.

Stk. 2. Loven finder dog ikke anvendelse på indberetninger om overtrædelser af udbudsreglerne vedrørende forsvars- eller sikkerhedsmæssige aspekter, medmindre de er omfattet af de retsakter, der er nævnt i stk. 1, nr. 1 og 2.

Stk. 3. Loven finder endvidere ikke anvendelse på:

¹ Loven indeholder bestemmelser, der gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2019/1937/EU af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, EU-Tidende 2019, nr. L 305, side 17.

- 1) Klassificerede oplysninger, der falder inden for rammerne af Justitsministeriets cirkulære nr. 10338 af 17. december 2014 om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt (sikkerhedscirkulæret), der samtidig er fortrolige, jf. straffelovens § 152, stk. 3.
- 2) Oplysninger, som i henhold til retsplejelovens § 129 er omfattet af advokaters tavshedspligt,
- 3) Oplysninger, som i henhold til sundhedslovens § 40 er omfattet af sundhedspersoners tavshedspligt,
- 4) Oplysninger om rettens rådslagning og afstemning, som i henhold til retsplejelovens § 885 er omfattet af tavshedspligt, og
- 5) Sager inden for strafferetsplejen.

§ 2. I denne lov forstås ved:

- 1) *Overtrædelser*: Handlinger eller undladelser, der
 - a. er ulovlige, jf. § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, eller udgør en alvorlig lovovertrædelse eller et øvrigt alvorligt forhold, jf. § 1, stk. 1, nr. 3, eller
 - b. gør det muligt at omgå formålet med de regler, som hører under lovens anvendelsesområde, jf. § 1, stk. 1.
- 2) *Oplysninger om overtrædelser*: Enhver oplysning, herunder rimelig mistanke, om faktiske eller potentielle overtrædelser, som har fundet sted eller med stor sandsynlighed vil finde sted i den organisation, hvor whistlebloweren arbejder eller har arbejdet, eller i en anden organisation, som whistlebloweren er eller var i kontakt med via sit arbejde, samt om forsøg på at skjule sådanne overtrædelser.
- 3) *Indberetning* eller *at indberette*: Mundtlig eller skriftlig meddelelse af oplysninger om overtrædelser.
- 4) *Intern indberetning*: Mundtlig eller skriftlig meddelelse af oplysninger om overtrædelser inden for en arbejdsplads i den private eller offentlige sektor.
- 5) *Ekstern indberetning*: Mundtlig eller skriftlig meddelelse af oplysninger om overtrædelser til en ekstern whistleblowerordning omfattet af denne lov.
- 6) *Offentliggørelse*: Det forhold, at oplysninger om overtrædelser gøres offentligt tilgængelige.
- 7) *Whistleblower*: En fysisk person, der foretager indberetning eller offentliggørelse af oplysninger om overtrædelser, der er erhvervet i forbindelse med vedkommendes arbejdsrelaterede aktiviteter, og som falder inden for følgende persongrupper:
 - a. Arbejdstagere.

- b. Selvstændig erhvervsdrivende.
 - c. Medlemmer af direktionen, bestyrelsen, tilsynsrådet eller det tilsvarende ledelsesorgan i en virksomhed.
 - d. Frivillige og lønnede eller ulønnede praktikanter.
 - e. Enhver person, som arbejder under tilsyn og ledelse af kontrahenter, underleverandører og leverandører.
 - f. Personer, der foretager indberetning eller offentliggørelse af oplysninger, der er erhvervet i et arbejdsmæssigt forhold, som siden er ophørt.
 - g. Personer, hvis arbejdsmæssige forhold endnu ikke er påbegyndt, der indberetter oplysninger om overtrædelser erhvervet i løbet af ansættelsesprocessen eller andre førkontraktuelle forhandlinger.
- 8) *Formidler*: En fysisk person, der bistår en whistleblower med indberetningsprocessen i en arbejdsrelateret sammenhæng, og hvis bistand bør være fortrolig.
- 9) *Arbejdsrelateret sammenhæng*: Nuværende eller tidligere arbejdsaktiviteter i den private eller offentlige sektor, uanset disse aktiviteters art, hvor personer erhverver oplysninger om overtrædelser, og hvor disse personer kunne risikere at blive udsat for repressalier, hvis de indberettede sådanne oplysninger.
- 10) *Berørt person*: En fysisk eller juridisk person, der i indberetningen eller offentliggørelsen angives som en person, til hvem overtrædelser kan henregnes, eller som nævnte person har en tilknytning til.
- 11) *Repressalier*: Enhver direkte eller indirekte handling eller undladelse, som finder sted i en arbejdsrelateret sammenhæng, er en følge af intern eller ekstern indberetning eller af offentliggørelse og forårsager eller kan forårsage whistlebloweren uberettiget skade.
- 12) *Opfølgning*: Ethvert tiltag truffet af modtageren af en indberetning eller den kompetente myndighed til at vurdere rigtigheden af de påstande, der fremsættes i indberetningen, og, hvor det er relevant, til at imødegå den indberettede overtrædelse, herunder via tiltag såsom en intern undersøgelse, en efterforskning, retsforfølgning, et søgsmål til tilbagesøgning af midler eller sagsafslutning.
- 13) *Feedback*: Meddelelse til whistlebloweren af oplysninger om de påtænkte eller truffede tiltag som opfølgning og om begrundelsen for en sådan opfølgning.

Forholdet til anden regulering

§ 3. Særlige regler om indberetning af overtrædelser, der er fastsat i medfør af sektorspecifikke EU-retsakter og nationale regler, der gennemfører disse retsakter, finder fortsat anvendelse. Reglerne i denne lov supplerer de i 1. pkt. nævnte regler i det omfang, et forhold ikke der er ufravigeligt reguleret.

Forholdet til aftale

§ 4. Loven kan ikke ved aftale fraviges til skade for whistlebloweren eller berørte personer.

Kapitel 2

Betingelser for beskyttelse af whistleblowere

Beskyttelsesbetingelser

§ 5. Loven finder anvendelse for whistleblowere, jf. § 2, nr. 7, der foretager:

- 1) Indberetning til en intern whistleblowerordning i overensstemmelse med lovens kapitel 3.
- 2) Indberetning til en ekstern whistleblowerordning i overensstemmelse med lovens kapitel 4.
- 3) Indberetning til en ekstern whistleblowerordning i institutioner, organer, kontorer eller agenturer under Den Europæiske Union, der har eksterne indberetningskanaler og procedurer for modtagelse af indberetninger af overtrædelser, der henhører under lovens anvendelsesområde.

Stk. 2. Loven finder anvendelse ved offentliggørelse foretaget af personer omfattet af § 2, nr. 7 i følgende tilfælde:

- 1) Når den person, der foretager offentliggørelsen, først har foretaget intern og ekstern indberetning eller direkte ekstern indberetning i overensstemmelse med lovens kapitel 3 og 4, uden at den relevante whistleblowerenhed har truffet passende tiltag som reaktion på indberetningen inden for den i § 12, stk. 2, nr. 3, og § 20, stk. 2, nr. 3, fastsatte frist.
- 2) Når den person, der foretager offentliggørelsen, har rimelig grund til at antage, at overtrædelser kan udgøre en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser.
- 3) Når den person, der foretager offentliggørelsen, har rimelig grund til at antage, at der i tilfælde af indberetning til en ekstern whistleblowerordning er risiko for repressalier, eller der på grund af sagens konkrete omstændigheder er ringe udsigt til, at overtrædelser vil blive imødegået effektivt.

§ 6. Lovens beskyttelse gælder kun, hvis whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger om overtrædelser var korrekte på tidspunktet for indberetningen, og at oplysningerne henhørte under lovens anvendelsesområde, jf. § 1.

Beskyttelsens indhold

§ 7. En whistleblower, jf. § 2, nr. 7, der lever op til beskyttelsesbetingelserne i §§ 5-6, anses ikke for at have tilsidesat en lovbestemt tavshedspligt og ifalder ikke nogen form for ansvar herfor, forudsat at whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at indberetningen eller offentliggørelsen af de pågældende oplysninger var nødvendig for at afsløre et forhold omfattet af § 1.

Stk. 2. En whistleblower, der opfylder beskyttelsesbetingelserne i §§ 5-6, ifalder ikke ansvar for erhvervelse af eller adgang til indberettede eller offentliggjorte oplysninger, forudsat at en sådan erhvervelse eller adgang ikke udgør en selvstændig strafbar handling.

§ 8. En whistleblower må ikke udsættes for repressalier, herunder trussel om eller forsøg på repressalier som følge af, at vedkommende har foretaget en intern eller ekstern indberetning eller foretaget en offentliggørelse i overensstemmelse med lovens regler herom, ligesom whistleblowere ikke må hindres eller forsøges hindret i at foretage indberetninger.

Stk. 2. Beskyttelsen mod repressalier efter stk. 1, omfatter tillige følgende personer:

- 1) formidlere,
- 2) tredjeparter, der har forbindelse til whistlebloweren, og som risikerer at blive udsat for repressalier i en arbejdsrelateret sammenhæng, og
- 3) virksomheder mv., som whistlebloweren ejer, arbejder for, eller på anden måde er forbundet med i en arbejdsrelateret sammenhæng.

Stk. 3. En whistleblower har ret til at påberåbe sig en indberetning eller offentliggørelse for at søge afvisning af søgsmål, forudsat at whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at indberetningen eller offentliggørelsen var nødvendig for at afsløre en overtrædelse i henhold til § 1, stk. 1.

Kapitel 3

Interne whistleblowerordninger

Pligt til at oprette en intern whistleblowerordning

§ 9. Arbejdsgivere med 50 eller flere beskæftigede skal etablere en intern whistleblowerordning, hvor arbejdstagerne kan indberette overtrædelser omfattet af § 1.

Stk. 2. Justitsministeren kan efter en konkret risikovurdering og efter forhandling med den relevante minister fastsætte nærmere regler om, at arbejdsgivere med færre end 50 beskæftigede skal etablere en intern whistleblowerordning.

Procedurer for intern indberetning og opfølgning

§ 10. En intern whistleblowerordning skal muliggøre skriftlig eller mundtlig indberetning eller begge dele. Mundtlig indberetning skal på whistleblowerens anmodning være mulig via et fysisk møde inden for en rimelig frist.

Udpegning af intern whistleblowerenhed

§ 11. En arbejdsgiver omfattet af § 9 skal internt udpege en upartisk person eller afdeling, der skal:

- 1) Modtage indberetninger og have kontakt med whistlebloweren.
- 2) Følge op på indberetninger, jf. § 12, stk. 2, nr. 2.
- 3) Give feedback til whistlebloweren, jf. § 12, stk. 2, nr. 3.

Stk. 2. De opgaver, der er nævnt i stk. 1, kan varetages af en tredjepart, som skal leve op til de krav til behandling af indberetninger, der følger af denne lov.

§ 12. En intern whistleblowerordning skal udformes, etableres og drives på en måde, der sikrer fortrolighed om identiteten på whistlebloweren og enhver tredjemand nævnt i indberetningen og forhindrer uautoriseret adgang dertil.

Stk. 2. En arbejdsgiver skal indføre passende procedurer for whistleblowerordningen, der sikrer:

- 1) at whistlebloweren modtager en bekræftelse på modtagelse af indberetningen inden for syv dage efter modtagelsen heraf,
- 2) at der omhyggeligt følges op på indberetninger,
- 3) at whistlebloweren modtager feedback hurtigst muligt og ikke senere end tre måneder fra bekræftelsen af modtagelsen, jf. nr. 1.

Stk. 3. En intern whistleblowerordning kan afvise indberetninger, der ikke er omfattet af lovens anvendelsesområde, jf. § 1, og er ikke forpligtet til at videresende disse til anden myndighed.

Informationspligt

§ 13. En arbejdsgiver omfattet af § 9 skal i en klar og lettilgængelig form stille følgende oplysninger til rådighed for enhedens arbejdstagere:

- 1) Proceduren for at foretage indberetning til den interne whistleblowerordning, herunder opfordring til at indberette internt i tilfælde, hvor overtrædelsen kan imødegås effektivt internt, og hvor whistlebloweren vurderer, at der ikke er risiko for repressalier.
- 2) Proceduren for at foretage indberetning eksternt, jf. kapitel 4, og, hvor det er relevant, til Den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer eller agenturer.

Fælles indberetningskanaler og procedurer

§ 14. Arbejdsgivere i den private sektor med 50-249 beskæftigede kan dele ressourcer med hensyn til modtagelse af indberetninger og eventuelle undersøgelser, der skal foretages i anledning af sådanne indberetninger.

§ 15. Kommuner kan beslutte at oprette en fælles intern whistleblowerordning, som kan deles mellem kommuner eller drives af en fælles kommunal myndighed.

Dokumentationspligt

§ 16. Arbejdsgivere omfattet af § 9 skal skriftligt dokumentere etableringen af og procedurerne for whistleblowerordningen, jf. §§ 10-15.

Kapitel 4

Eksterne whistleblowerordninger

Etablering af eksterne whistleblowerordninger

§ 17. Datatilsynet etablerer en uafhængig og selvstændig ekstern whistleblowerordning til modtagelse og behandling af oplysninger om overtrædelser omfattet af § 1.

Stk. 2. Eksterne whistleblowerordninger oprettet i medfør af sektorspecifik EU-lovgivning, jf. § 3, opretholdes.

Krav til eksterne whistleblowerordninger

§ 18. Eksterne whistleblowerordninger skal muliggøre skriftlig og mundtlig indberetning og på whistleblowerens anmodning indberetning via et fysisk møde inden for en rimelig frist.

Stk. 2. Justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om krav til udformning af en ekstern whistleblowerordning efter § 17.

§ 19. Eksterne whistleblowerordninger skal udpege medarbejdere, der er ansvarlige for, at

- 1) modtage indberetninger og have kontakt med whistlebloweren,
- 2) følge op på de modtagne indberetninger, jf. § 20, stk. 2, nr. 2, og
- 3) give feedback til whistlebloweren, jf. § 20, stk. 2, nr. 3.

Procedurer for ekstern indberetning og opfølgning

§ 20. En ekstern whistleblowerordning skal udformes, etableres og drives på en måde, der sikrer oplysningernes fuldstændighed, integritet og fortrolighed samt forhindrer uautoriserede medarbejdere i at få adgang dertil.

Stk. 2. En ekstern whistleblowerordning skal indføre passende procedurer, der sikrer følgende:

- 1) At whistlebloweren modtager en bekræftelse på indberetningen inden for syv dage efter modtagelsen heraf, medmindre whistlebloweren udtrykkeligt har anmodet om andet, eller der er rimelig grund til at antage, at en bekræftelse på indberetningen vil bringe beskyttelsen af whistleblowerens identitet i fare.
- 2) At der omhyggeligt følges op på indberetninger.
- 3) At whistlebloweren modtager feedback inden for en rimelig frist, der ikke overstiger tre måneder fra bekræftelsen af modtagelsen, eller seks måneder i behørigt begrundede tilfælde.
- 4) At whistlebloweren modtager underretning om det endelige resultat af undersøgelser, der er udløst af indberetningen, hvis sådan meddelelse ikke er givet i forbindelse med feedback efter nr. 3.
- 5) At whistlebloweren modtager en begrundet skriftlig underretning ved videregivelse af oplysninger, jf. § 27, stk. 4.

Stk. 3. En ekstern whistleblowerordning kan afvise indberetninger, der ikke er omfattet af lovens anvendelsesområde, jf. § 1, og er ikke forpligtet til at videresende disse til anden myndighed.

Stk. 4. En ekstern whistleblowerordning kan i tilfælde af stor tilstrømning af indberetninger bestemme, at indberetninger af alvorlige overtrædelser eller overtrædelser af væsentlig lovgivning skal prioriteres. Den i stk. 2, nr. 3, fastsatte frist skal dog overholdes.

Sagsafslutning

§ 21. En ekstern whistleblowerordning kan træffe afgørelse om at afslutte behandlingen af indberetninger, der

- 1) indeholder oplysninger om overtrædelser, der er klart mindre alvorlige og ikke kræver yderligere opfølgning, eller
- 2) ikke indeholder meningsfulde nye oplysninger om overtrædelser i forhold til en tidligere indberetning, for hvilken de relevante procedurer er afsluttet, medmindre nye retlige eller faktiske omstændigheder berettiger en anderledes opfølgning.

Stk. 2. Afgørelser efter stk. 1, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Informationspligt

§ 22. En ekstern whistleblowerordning skal på sin hjemmeside offentliggøre oplysninger om

- 1) Betingelserne for at være beskyttet efter denne lov og indholdet af beskyttelsen.
- 2) Kontaktoplysninger til brug for indberetning til en ekstern whistleblowerordning.
- 3) Information om, hvordan indberetninger registreres.
- 4) Information om muligheden for indberetning til interne whistleblowerordninger, herunder en opfordring til at indberette til en intern whistleblowerordning i de tilfælde, hvor overtrædelsen kan imødegås effektivt internt, og hvor whistlebloweren vurderer, at der ikke er risiko for repressalier.
- 5) Information om procedurerne for at indberette eksternt, fristen for at give feedback og typen og indholdet af sådan feedback, og arten af den opfølgning, der skal ske på indberetninger.
- 6) Information om tavshedspligt og behandling af personoplysninger.

Kapitel 5

Fælles sagsbehandlingsregler

§ 23. Behandling af personoplysninger kan ske, når det er nødvendigt for at behandle indberetninger, der er modtaget som led i en whistleblowerordning oprettet i henhold til denne lov.

Fælles regler for registrering mv. i whistleblowerordninger

§ 24. Modtagne indberetninger skal registreres. Registrering skal ske i overensstemmelse med tavshedspligten fastsat i § 26.

Stk. 2. Indberetninger må i medfør af denne lov kun opbevares så længe, det er nødvendigt og forholdsmæssigt for at overholde de krav, der følger af loven.

§ 25. Mundtlige indberetninger skal dokumenteres ved, at samtalen eller mødet efter samtykke fra whistlebloweren optages, eller ved at der udarbejdes et nøjagtigt referat af mødet eller samtalen, som whistlebloweren har mulighed for at kontrollere, berigtige og acceptere ved at underskrive referatet.

Stk. 2. Mundtlige indberetninger afgivet via et telefonsystem kan endvidere dokumenteres ved, at der foretages en nøjagtig afskrift af samtalen, som whistlebloweren har mulighed for at kontrollere, berigtige og acceptere ved at underskrive afskriften.

Tavshedspligt

§ 26. Den, der er udpeget til at modtage og følge op på indberetninger, jf. § 11, stk. 1, og § 19, stk. 1, har tavshedspligt med hensyn til oplysninger, der indgår heri.

Stk. 2. Tavshedspligten i stk. 1, finder tilsvarende anvendelse for personer, der ved videregivelse efter § 27, får kendskab til oplysninger som nævnt i stk. 1.

Stk. 3. Tavshedspligten i stk. 1, finder tilsvarende anvendelse for uautoriserede medarbejdere ved myndigheder, der driver eksterne whistleblowerordninger, jf. § 17, som ved en fejl mv. får kendskab til de i stk. 1 nævnt oplysninger.

Videregivelse

§ 27. Oplysninger om whistleblowerens identitet og andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes, må ikke uden whistleblowerens udtrykkelige samtykke videregives til andre end autoriserede medarbejdere, der er kompetente til at modtage eller følge op på indberetninger, jf. § 11, stk. 1, og § 19, stk. 1.

Stk. 2. Oplysninger omfattet af stk. 1 må uden whistleblowerens samtykke kun videregives til anden offentlig myndighed, når videregivelsen sker for

at imødegå overtrædelser, jf. § 1, eller med henblik på at sikre berørte personers ret til et forsvar.

Stk. 3. Andre oplysninger fra indberetninger end de i stk. 1 nævnte, må kun videregives til andre end den, der er udpeget til at modtage og følge op på indberetninger, jf. § 11, stk. 1, og § 19, stk. 1, når det sker som led i opfølgning på en indberetning eller for at imødegå overtrædelser, jf. § 1.

Stk. 4. Whistlebloweren skal underrettes forud for videregivelse efter stk. 1, medmindre underretningen vil bringe relaterede undersøgelser eller retssager i fare.

Stk. 5. Forvaltningslovens kapitel 4-6 om partsaktindsigt, partshøring og begrundelse finder ikke anvendelse på de oplysninger, der er nævnt i stk. 1.

Offentliggørelsesmekanisme i forvaltningsmyndigheder

§ 28. Myndigheder mv. omfattet af reglerne om aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen offentliggør mindst én gang årligt oplysninger om deres virksomhed efter denne lov.

Kapitel 6

Godtgørelse, bevisbedømmelse og straf

§ 29. Whistleblowere eller fysiske og juridiske personer omfattet af § 8, stk. 2, der er blevet udsat for repressalier som følge af en indberetning, eller hindret eller forsøgt hindret i at foretage indberetning jf. § 8, stk. 1, har krav på godtgørelse.

Stk. 2. Hvis afskedigelse af en medarbejder er sket i strid med § 8, stk. 1, skal afskedigelsen underkendes, og ansættelsesforholdet opretholdes eller genoprettes, hvis medarbejderen ønsker dette. Dette gælder dog ikke, hvis det i særlige tilfælde og efter en afvejning af parternes interesser er åbenbart urimeligt at kræve ansættelsesforholdet opretholdt eller genoprettet.

§ 30. Hvis en whistleblower beviser at have foretaget en indberetning eller offentliggørelse efter denne lov og lidt en ulempe, påhviler det modparten at bevise, at ulempen ikke udgjorde repressalier som følge af indberetningen.

§ 31. Medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, straffes med bøde den, der

- 1) forsætligt eller ved grov uagtsomhed overtræder § 26, eller
- 2) bevidst indberetter eller offentliggør urigtige oplysninger.

Stk. 2. På samme måde straffes en arbejdsgiver, jf. § 9, der ikke lever op til arbejdsgiveres forpligtelser efter §§ 10-11, § 12, stk. 1 og 2, § 13 og § 16.

Kapitel 7

Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser og ændringer i anden lovgivning mv.

§ 32. Loven træder i kraft den 17. december 2021.

Stk. 2. For så vidt angår arbejdsgivere i den private sektor med mellem 50-249 beskæftigede træder lovens kapitel 3 i kraft den 17. december 2023.

Ændringer i anden lovgivning

§ 33. I revisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 23 af 8. januar 2021, foretages følgende ændring:

1. I § 28 *a* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 4.* Lov om beskyttelse af whistleblowere finder anvendelse på ordningen efter stk. 1, jf. dog lov om beskyttelse af whistleblowere § 3.«

§ 34. I lov om beskyttelse af havmiljøet, jf. lovbekendtgørelse nr. 1165 af 25. november 2019, foretages følgende ændring:

1. I § 58 *c* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 3.* Lov om beskyttelse af whistleblowere finder anvendelse på ordningen efter stk. 1, jf. dog lov om beskyttelse af whistleblowere § 3.«

§ 35. I offshoresikkerhedsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 125 af 6. februar 2018, foretages følgende ændring:

1. I § 63 *a* indsættes som nyt stykke:

»*Stk. 4.* Lov om beskyttelse af whistleblowere finder anvendelse på ordningen efter stk. 2, jf. dog lov om beskyttelse af whistleblowere § 3.«

Kapitel 8

Territorial gyldighed

§ 36. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget
Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	15
2. Lovforslagets baggrund.....	16
3. Lovforslagets hovedpunkter	17
3.1. Gældende ret	17
3.1.1. Beskyttelse af whistleblowere	17
3.1.1.1. Grundlovens § 77 og EMRK.....	17
3.1.1.2. Offentligt ansatte	17
3.1.1.3. Privatansatte	18
3.1.1.4. Sektorspecifik beskyttelse af whistleblowere	20
3.1.2. Eksisterende whistleblowerordninger i den private sektor	20
3.1.3. Eksisterende whistleblowerordninger i den offentlige sektor	21
3.2. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning	24
3.2.1. Materielt anvendelsesområde	24
3.2.1.1. Whistleblowerdirektivet	24
3.2.1.2. Det foreslåede materielle anvendelsesområde	25
3.2.2. Betingelser for opnåelse af beskyttelse som whistleblowere	27
3.2.2.1. Whistleblowerdirektivet	27
3.2.2.2. De foreslåede regler om betingelser for opnåelse af beskyttelse som whistleblower.....	28
3.2.3. Beskyttelsens indhold.....	29
3.2.3.1. Whistleblowerdirektivet	29
3.2.3.2. De foreslåede regler om beskyttelsens indhold	31
3.2.4. Interne whistleblowerordninger	34
3.2.4.1. Whistleblowerdirektivet	34
3.2.4.2. De foreslåede regler om interne whistleblowerordninger	37
3.2.5. Ekstern whistleblowerordning.....	40
3.2.5.1. Whistleblowerdirektivet	40

3.2.5.2. De foreslåede regler om ekstern whistleblowerordning.....	41
4. Forholdet til databeskyttelseslovgivningen.....	42
5. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige	46
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.	47
7. Administrative konsekvenser for borgerne	55
8. Miljømæssige konsekvenser	55
9. Forholdet til EU-retten	55
10. Hørte myndigheder og organisationer mv.....	56
11. Sammenfattende skema.....	57

1. Indledning

Lovforslaget har bl.a. 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 (direktivet), i dansk ret.

Formålet med direktivet er at styrke håndhævelsen af EU-retten og EU's politikker inden for specifikke områder ved at fastsætte fælles minimumsstandards, der sikrer et højt beskyttelsesniveau for personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (whistleblowere).

Direktivet indebærer bl.a., at der skal etableres whistleblowerordninger på en lang række private og offentlige arbejdspladser til indberetning af oplysninger om overtrædelser af EU-retten inden for en lang række specifikke områder, herunder offentligt udbud, finansielle tjenesteydelser, transport-sikkerhed, miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse. Direktivet indeholder en række minimumskrav til etablering af sådanne whistleblowerordninger og til håndtering af indberetninger til disse ordninger. Direktivet indeholder endvidere regler om beskyttelse af whistleblowerne, herunder et forbud mod enhver form for repressalier mod whistleblowerne.

Efter regeringens opfattelse 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.

Med lovforslaget lægges der op til at indføre en omfattende og sammenhængende ramme for beskyttelse af whistleblowerne i dansk ret. Det foreslås således, 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.

2. Lovforslagets baggrund

Europa-Parlamentets og Rådet vedtog den 23. oktober 2019 direktiv (EU) 2019/1937 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (direktivet).

Direktivet er et minimumsdirektiv og berører derfor ikke medlemsstaternes adgang til at indføre eller opretholde bestemmelser, der er mere gunstige for så vidt angår whistleblowerens rettigheder end dem, der er fastsat i direktivet. Sådanne regler må dog ikke forringe den beskyttelse, som direktivet giver til berørte personer og virksomheder. Direktivet berører endvidere ikke medlemsstaternes beføjelse til at udvide beskyttelsen i henhold til national ret med hensyn til områder eller handlinger, der ikke er omfattet af direktivet.

Formålet med direktivet er navnlig at styrke håndhævelsen af EU-retten og EU's politikker inden for specifikke områder ved at sikre et højt beskyttelsesniveau for personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.

Direktivet udspringer således af et ønske om at yde en effektiv beskyttelse af whistleblowere og sikre en effektiv håndhævelse af EU-retten, idet whistleblowere kan bidrage til at forebygge skader og afsløre trusler mod eller forhold til skade for offentlighedens interesser, som ellers ville forblive skjult. Hertil kommer, at den nugældende beskyttelse af whistleblowere i de forskellige EU-lande er fragmenteret.

Direktivet forpligter medlemsstaterne til at sikre, at alle juridiske enheder i den offentlige og private sektor med 50 eller flere arbejdstagere etablerer whistleblowerordninger og fastsætter procedurer for modtagelse af og opfølgning på indberetninger. Direktivet forpligter endvidere medlemsstaterne til at etablere en eller flere uafhængige og selvstændige eksterne whistleblowerordninger til modtagelse og behandling af oplysninger om overtrædelser.

Direktivet beskytter personer, der arbejder i den private eller offentlige sektor, som i forbindelse med deres arbejdsrelaterede aktiviteter er blevet bekendt med oplysninger om overtrædelser omfattet af direktivets anvendelsesområde. Direktivet beskytter endvidere tidligere ansatte, som indberetter om oplysninger, som den pågældende er kommet i besiddelse af under den periode, personen arbejdede for myndigheden/virksomheden, og personer, som indberetter oplysninger om overtrædelser, som er kommet til personens kendskab i f.eks. ansættelsesprocessen. Direktivets beskyttelse omfatter

herudover formidlere, personer med tilknytning til whistlebloweren, og som risikerer at blive udsat for repressalier i en arbejdsrelateret sammenhæng, såsom de whistleblowerens kolleger eller slægtninge, og juridiske enheder, som whistlebloweren er forbundet med i en arbejdsrelateret sammenhæng.

Direktivet indeholder desuden et forbud mod enhver form for repressalier over for whistleblowere. Beskyttelsen mod repressalier forudsætter, at en række betingelser er opfyldt, herunder god tro om oplysningernes rigtighed. Herudover indeholder direktivet en lang række andre bestemmelser om bl.a. offentliggørelse, tavshedspligt og sanktioner.

3. Lovforslagets hovedpunkter

3.1. Gældende ret

3.1.1. Beskyttelse af whistleblowere

3.1.1.1. Grundlovens § 77 og EMRK artikel 10

Der findes ikke i dag en sammenhængende beskyttelse af whistleblowere i dansk ret, ligesom der kun i begrænset omfang findes specifikke regler, der beskytter whistleblowere.

Der findes imidlertid regler, som beskytter retten til frit at ytre sig i det offentlige rum. Retten til ytringsfrihed er bl.a. beskyttet i grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) artikel 10, som begge bl.a. beskytter ansattes ytringsfrihed.

3.1.1.2. Offentligt ansatte

Offentligt ansatte har en udstrakt ytringsfrihed. Det betyder, at offentligt ansatte som udgangspunkt ikke kan afskediges, degraderes eller på anden måde mødes med negative ansættelsesretlige konsekvenser på grund af deres ytringer. Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder i almindelighed kun, hvis den ansatte ytrer sig på egne vegne. Udtaler den offentligt ansatte sig på myndighedens vegne, vil ytringsfriheden være begrænset af, at den ansatte er underlagt arbejdsgiverens almindelige instruktionsbeføjelse.

Offentligt ansatte er undergivet de samme begrænsninger, som gælder for andre personer, herunder bl.a. straffelovens regler om freds- og æreskrænkelser. Der gælder imidlertid også andre begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder reglerne om tavshedspligt og offentligt ansatte må i almindelighed ikke bryde deres tavshedspligt, når de ytrer sig.

Ud over reglerne om tavshedspligt gælder der visse særlige begrænsninger i offentligt ansattes adgang til at ytre sig om emner inden for deres eget arbejdsområde. Offentligt ansatte må således ikke offentligt ytre sig åbenbart urigtigt om væsentlige forhold inden for deres eget arbejdsområde. Offentligt ansatte må gerne udtrykke sig offentligt om kritiske forhold på arbejdspladsen, men de må ikke i den forbindelse udtrykke sig i en urimeligt grov form. Af hensyn til myndighedens interne beslutningsproces og funktions- evne vil den offentligt ansatte i særlige tilfælde skulle udvise særlig tilbageholdenhed i forhold til at ytre sig.

Der er ikke i den gældende lovgivning fastsat regler om en egentlig ”med- deleret” for offentligt ansatte, men offentligt ansatte har bl.a. ret til at udtale sig til pressen på egne vegne mv. om forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv., hvis udtalelserne ligger inden for grænserne af deres ytringsfrihed.

Offentligt ansatte har i denne forbindelse bl.a. ret til frit at videregive ikke- fortrolige oplysninger til pressen mv. i tilfælde, hvor der kan være spørgs- mål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvalt- ning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.

Hvis der er tale om fortrolige oplysninger, vil sådanne oplysninger kunne videregives til pressen mv., hvis det sker til varetagelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2.

I tilfælde, hvor pressen mv. gøres opmærksom på forhold vedrørende ulov- lig forvaltning mv. i kraft af videregivelse af ikke-fortrolige oplysninger el- ler ved en retmæssig meningstilkendegivelse, kan der ikke stilles krav om, at den ansatte forudgående har foretaget (resultatløse), interne underretnin- ger af sin arbejdsgiver.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har også anerkendt, at offentligt ansatte har ret til ytringsfrihed, men at det kan være berettiget at pålægge særlige begrænsninger på grund af den såkaldte diskretionsforplig- telse, der er forbundet med ansættelsesforholdet.

3.1.1.3. Privatansatte

Reguleringen af, hvad der gælder for private ansættelsesforhold, findes i lovgivningen og i den individuelle ansættelsesaftale samt i kollektive over- enskomster eller andre aftaler. Herudover er en række arbejdsretlige grund- principper som f.eks. ledelsesretten og loyalitetspligten relevant, når det skal

vurderes, om en arbejdsgivers reaktion over for en ansats ytringer er retmæssig. En arbejdsgiver kan som led i sin ledelsesret desuden have fastlagt retningslinjer mv., som fastlægger rammerne for, hvordan en ansat kan ytre sig om virksomhedsrettede spørgsmål på den virksomhed, hvor vedkommende er ansat.

Som eksempel på en lov, der kan være relevant i forbindelse med en ansættelsesretlig bedømmelse af privatansattes ytringer, kan nævnes lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, som giver ansatte en særlig beskyttelse mod forflyttelse og afskedigelse begrundet i forskelsbehandling på grund af bl.a. politisk anskuelse, religion og seksuel orientering. En ansat, der som privatperson ytrer sig politisk, kan altså som udgangspunkt ikke blive afskediget, alene fordi arbejdsgiveren er politisk uenig med den ansatte.

I den ansættelsesretlige regulering gælder endvidere en beskyttelse for privatansatte mod usaglig afskedigelse. Det kan efter omstændighederne betyde, at den ansatte ikke lovligt kan blive mødt med negative ansættelsesretlige konsekvenser som følge af at have gjort brug af sin ret til ytringsfrihed. Den lovbestemmelse, som er mest relevant i forhold til mere generelt at sikre privatansatte en ansættelsesretlig beskyttelse også i forbindelse med fremsatte ytringer, er funktionærlovens § 2 b, hvorefter en funktionær, der har været ansat i mindst et år, kan tilkendes en godtgørelse for usaglig afskedigelse.

Mange kollektive overenskomster og aftaler indeholder et forbud mod usaglig afskedigelse, som ligner funktionærlovens § 2 b. Kollektive overenskomster kan desuden indeholde mere specifikke bestemmelser af betydning for beskyttelsen af ansattes ytringsfrihed. Der kan i de enkelte overenskomster eller aftaler være aftalt specifikke eller interne regler for, hvad ansatte må udtale sig om i relation til virksomhedens forhold, og der kan således være fastsat særlige regler om håndtering af sådanne sager.

Endelig kan den enkelte privatansattes ansættelsesaftale indeholde bestemmelser, som er relevante for den pågældendes ansættelsesretlige beskyttelse i forbindelse med ytringer.

Ved siden af ansættelsesaftalen gælder på ulovbestemt grundlag desuden den såkaldte *loyalitetspligt*, som bl.a. indebærer, at den ansatte skal afstå fra at foretage aktiviteter, herunder at fremsætte ytringer, der direkte såvel som indirekte kolliderer med virksomhedens markeds-mæssige position. Dette

udgangspunkt modificeres i de situationer, hvor der foreligger illegitime forhold på virksomhedens side, der motiverer en ansats ytring, eller hvor ytringerne indgår som led i den saglige udveksling af information om løn- og arbejdsvilkår inden for det kollektive system.

3.1.1.4. Sektorspecifik beskyttelse af whistleblowere

Enkelte steder i lovgivningen findes bestemmelser, der specifikt beskytter whistleblowere. Som eksempel kan nævnes lov nr. 309 af 25. april 2018 om forretningshemmeligheder. Loven regulerer bl.a. i hvilke tilfælde erhvervelse, brug eller videregivelse af forretningshemmeligheder udgør en lovlig handling. Loven indeholder en bestemmelse om, at erhvervelse, brug eller videregivelse af en forretningshemmelighed er ansvarsfri hvis erhvervelsen, brugen eller videregivelsen af forretningshemmeligheden er sket for at afdekke forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter og sagsøgte handlede med henblik på at beskytte den almene offentlige interesse.

I EU-regi er det kun et begrænset antal sektorer, hvor der er indført lovgivning, som omfatter regler om beskyttelse af whistleblowere. Disse regler omfatter bl.a. for så vidt angår den finansielle sektor et forbud mod at ud sætte ansatte eller tidligere ansatte for ufordelagtig behandling eller ufordelagtige følger som følge af at den ansatte eller den tidligere ansatte har indberettet oplysninger om overtrædelser eller potentielle overtrædelser af den finansielle regulering til en offentlig tilsynsmyndighed eller til en ordning i virksomheden.

3.1.2. Eksisterende whistleblowerordninger i den private sektor

Som nævnt i pkt. 3.1.1 findes der allerede i dag sektorspecifikke EU-retsakter på en række område, herunder i forhold til finansielle tjenesteydelser, forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, transport-sikkerhed og miljøbeskyttelse. Disse EU-retsakter forpligter visse arbejdsgivere i den private sektor, der virker inden for bestemte brancher, til at etablere whistleblowerordninger. De nævnte retsakter er oplistet i del II til bilaget til direktivet.

I den forbindelse kan f.eks. nævnes:

Ved lov nr. 268 af 25. marts 2014 om ændring af lov om finansiell virksomhed og andre forskellige love, der trådte i kraft den 31. marts 2014, blev der indført et krav om, at finansielle virksomheder med fem eller flere ansatte skal have en selvstændig kanal (whistleblowerordning) til indberetninger

om overtrædelser eller potentielle overtrædelser af den finansielle regulering begået af virksomheden, herunder af ansatte eller medlemmer af bestyrelsen i virksomheden. Loven gennemfører reglerne om etablering af whistleblowerordninger i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 (CDR IV-direktivet). Det fremgår af loven, at indberetninger til ordningen skal kunne foretages anonymt, og at virksomheden skal følge op på indberetninger til ordningen, herunder skriftligt dokumentere, hvordan virksomheden har fulgt op på indberetningerne.

Ved lov nr. 651 af 8. juni 2017 om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, der trådte i kraft den 26. juni 2017, blev der indført krav om, at bl.a. sparevirksomheder og investeringsfonde skal have en ordning, hvor deres ansatte via en særlig, uafhængig og selvstændig kanal kan indberette overtrædelser eller potentielle overtrædelser af hvidvaskloven. Loven gennemfører reglerne om etablering af whistleblowerordninger i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/849/EU af 20. maj 2015 (4. hvidvaskdirektiv). Det fremgår af loven, at indberetninger til ordningen skal kunne foretages anonymt.

Ved lov nr. 631 af 8. juni 2016 om ændring af revisorloven og forskellige andre love, der trådte i kraft den 17. juni 2016, blev der indsat et krav om, at en revisionsvirksomhed som led i sit kvalitetsstyringssystem skal have en selvstændig kanal (whistleblowerordning) til indberetninger om overtrædelser eller potentielle overtrædelser af den revisionsretlige regulering, ligesom der blev indsat et krav om, at indberetninger til ordningen skal kunne foretages anonymt. Alle revisionsvirksomheder er omfattet af kravet, bortset fra virksomheder med kun én godkendt revisor og virksomheder, der ikke afgiver revisionserklæringer. Loven gennemfører reglerne om etablering af whistleblowerordninger i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/56/EU af 16. april 2014.

Flere private virksomheder har desuden etableret whistleblowerordninger på frivillig basis med det primære formål at sikre åbenhed og gennemsigtighed i forhold til eventuelle ulovligheder og alvorlige uregelmæssigheder i virksomheden.

3.1.3. Eksisterende whistleblowerordninger i den offentlige sektor

Der findes ikke i dag lovgivning, der generelt forpligter offentlige myndigheder mv. til at etablere whistleblowerordninger.

En række offentlige myndigheder har imidlertid i medfør af sektorspecifikke EU-retsakter etableret whistleblowerordninger. Det gælder bl.a. Finanstilsynet, Arbejdstilsynet, Miljøstyrelsen og Erhvervsstyrelsen.

Finanstilsynet har som led i implementeringen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 (CDR IV-direktivet) etableret en whistleblowerordning, hvortil der kan foretages indberetning om mulige fejl og mistænkelige forhold i finansielle virksomheder samt mulige fejl og mistænkelige forhold internt i Finanstilsynet. Whistleblowerordningen kan for så vidt angår forhold i danske finansielle virksomheder bruges ved alle henvendelser, som vedrører finansielle virksomheder, bortset fra henvendelser om markedsmisbrug. For så vidt angår henvendelser om markedsmisbrug kan whistleblowerordningen bruges af enhver ved mistanke om overtrædelse af reglerne i markedsmisbrugsforordningen. For så vidt angår interne forhold i Finanstilsynet kan whistleblowerordningen bruges af ansatte, tidligere ansatte og samarbejdspartnere til at indberette mulige fejl eller mistænkelige forhold mv. Whistleblowerordningen tilgås via Finanstilsynets hjemmeside.

Erhvervsstyrelsens har som led i implementeringen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/56/EU af 16. april 2014 (Revisororddirektivet) etableret en whistleblowerordning på revisorområdet. Der kan anonymt foretages indberetning om overtrædelser eller potentielle overtrædelser af revisorlovgivningen begået af en revisor, en revisionsvirksomhed, en virksomhed af interesse for offentligheden eller et medlem af det øverste ledelsesorgan eller revisionsudvalg i en virksomhed af interesse for offentligheden, hvis disse har handlet i strid med de pligter som revisorlovgivningen foreskriver. Erhvervsstyrelsen har på styrelsens hjemmeside oprettet en særlig anonym kanal til sådanne indberetninger.

Ved lov nr. 1499 af 23. december 2014 om ændring af lov om sikkerhed m.v. for offshoreanlæg til efterforskning, produktion og transport af kulbrinter, lov om beskyttelse af havmiljøet og miljøskadeloven, der trådte i kraft den 19. juli 2015, er der i Arbejdstilsynet etableret en whistleblowerordning. Whistleblowerordningen omfatter indberetning af sikkerheds- og sundhedsmæssige problemer i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter. Loven gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/30/EU af 12. juni 2013 (Offshoresikkerhedsdirektivet).

Ved lov nr. 1499 af 23. december 2014 om ændring af lov om sikkerhed m.v. for offshoreanlæg til efterforskning, produktion og transport af kulbrinter, lov om beskyttelse af havmiljøet og miljøskadeloven, der trådte i kraft den 19. juli 2015, er der i Miljøstyrelsen etableret en whistleblowerordning til fortrolig indberetning af miljøproblemer i forbindelse med platforme og tilsluttede rørledningssystemer beliggende inden for sikkerhedszonen, som anvendes i forbindelse med efterforskning, produktion eller transport af kulbrinter på dansk søterritorium og dansk kontinentalsokkelområde. Loven gennemfører Offshoresikkerhedsdirektivet for så vidt angår forhold omfattet af havmiljøloven.

Ved lov nr. 796 af 9. juni 2020 om ændring af lov om erhvervsfremme, har Erhvervsstyrelsen etableret en whistleblowerordning, som omfatter de erhvervsrettede Covid-19-kompensationsordninger, som administreres af Erhvervsstyrelsen. Ordningen omfatter alene oplysninger af betydning for styrelsens efterprøvelse af kompensationsgrundlaget.

Ministerier og underliggende myndigheder

Regeringen besluttede i juli 2020, at der senest pr. 1. november 2020 skulle være etableret whistleblowerordninger på hele statens område, det vil sige i ministerierne og deres underliggende myndigheder. De statslige whistleblowerordninger er etableret på administrativt grundlag med udgangspunkt i en fælles vejledning, som er udstedt af Justitsministeriet.

På Justitsministeriets område har det siden marts 2019 været muligt at foretage indberetning til whistleblowerordninger i Politiet, Politiets Efterretningstjeneste, Anklagemyndigheden, Kriminalforsorgen og Justitsministeriets departement. På Forsvarsministeriets område har ministeriets Interne Revision siden januar 2019 administreret Forsvarsministeriets Medarbejderlinje, som er en koncernfælles whistleblowerordning. Whistleblowerordningen omfatter både Forsvaret og Forsvarsministeriets underliggende styrelser. Spillemyndigheden under Skatteministeriet har i maj 2019 oprettet en whistleblowerordning, som er tiltænkt at kunne anvendes af ansatte i mindre virksomheder og personer med under fem ansatte til at indberette om forhold om overtrædelser eller potentielle overtrædelser af hvidvaskloven og regler udstedt i medfør heraf. Spillemyndighedens whistleblowerordning er et supplement til de whistleblowerordninger, der ifølge hvidvaskloven skal oprettes af de spillevirksomheder, som har flere end fem ansatte.

3.2. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

3.2.1. Materielt anvendelsesområde

3.2.1.1. Whistleblowerdirektivet

Direktivets materielle anvendelsesområde fastsættes i artikel 2. Det fremgår af artikel 2, at direktivets anvendelsesområde omfatter overtrædelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for de EU-retsakter, der er anført i direktivets bilag (del I), og som vedrører følgende områder: offentligt udbud, finansielle tjenesteydelser, produkter og markeder, forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, produktsikkerhed og -overensstemmelse, transportsikkerhed, miljøbeskyttelse, strålingsbeskyttelse og nuklear sikkerhed, fødevarer- og fodersikkerhed, dyresundhed, dyrevelfærd, folkesundhed, forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af privatlivets fred og personoplysninger og netværks- og informationssystemers sikkerhed. Herudover er overtrædelser, der skader EU's finansielle interesser, samt overtrædelser relateret til det indre marked, herunder overtrædelser af EU-konkurrence- og statsstøttere, omfattet.

Det fremgår af direktivets artikel 3, stk. 2, at direktivet ikke berører medlemsstaternes ansvar for at sikre den nationale sikkerhed eller deres beføjelse til at beskytte væsentlige sikkerhedsinteresser, hvorfor direktivet navnlig ikke finder anvendelse på indberetninger om overtrædelse i forbindelse med udbud, der vedrører forsvars- eller sikkerhedsforhold, hvor disse er omfattet af artikel 346 i TEUF, jf. tillige præambelbetragtning 24.

Endvidere berører direktivet ikke beskyttelsen af klassificerede informationer, som i henhold til EU-retten eller national lovgivning er beskyttet mod uautoriseret adgang af hensyn til sikkerheden, jf. artikel 3, stk. 3, litra a. Direktivet berører heller ikke beskyttelsen af retten til fortrolighed mellem advokat og klient og mellem læge og patient, der følger af EU-retten eller national ret, jf. artikel 3, stk. 3, litra b.

Direktivet berører derudover ikke en lovbestemt tavshedspligt for så vidt angår retslige rådslagninger og afstemninger, jf. artikel 3, stk. 3, litra c, og straffeprocessuelle regler, der har til formål at sikre integriteten af strafferetlige efterforskninger og retsforfølgningen eller de berørte personers ret til et forsvar, jf. artikel 3, stk. 3, litra d, og præambelbetragtning 28.

Direktivet berører derudover ikke nationale regler om arbejdstageres udøvelse af retten til at konsultere repræsentanter eller fagforeninger og beskyttelse mod enhver uberettiget skadelig foranstaltning forårsaget heraf mv., jf. artikel 3, stk. 4.

Endelig forhindrer direktivet ikke medlemsstaterne i at udvide det materielle anvendelsesområde til andre områder af EU-retten eller national ret, med det formål at sikre en omfattende beskyttelse af whistleblowere på nationalt plan, jf. artikel 2, stk. 2, og præambelbetragtning 5.

3.2.1.2. Det foreslåede materielle anvendelsesområde

Det foreslås, at lovens anvendelsesområde – ud over direktivets minimums-krav, jf. pkt. 3.2.1.1., som kun omfatter overtrædelser af visse områder af EU-retten – tillige omfatter indberetninger, som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold. Det indebærer, at det vil være muligt at indberette om alvorlige overtrædelser af national ret og alvorlige overtrædelser af EU-retsakter, som ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde, samt andre alvorlige forhold.

Den foreslåede udvidelse af anvendelsesområdet til også at omfatte alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold har til formål at sikre en omfattende og sammenhængende ramme for beskyttelse af whistleblowere i Danmark.

En ordning baseret alene på direktivets anvendelsesområde vurderes endvidere at ville kunne indebære en både for whistlebloweren og den modtagende whistleblowerenhed potentielt vanskelig juridisk vurdering af, om indberetninger falder inden for anvendelsesområdet. Hertil kommer, at en nærliggende konsekvens af ikke at udvide det materielle anvendelsesområde navnlig vil være, at relevante indberetninger om alvorlige forhold potentielt ikke vil blive indgivet og at sådanne forhold dermed potentielt ikke bliver opdaget.

Kriteriet ”alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold” angiver, at der som udgangspunkt skal være tale om forhold, hvis afdækning er i offentlighedens interesse. Med kriteriet sigtes der efter at skabe en rimelig balance som sikrer, at den beskyttelse, der efter loven gives til whistleblowere, modsvares af en reel samfundsinteresse i de forhold, der afdækkes i ordningerne.

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

Inden for anvendelsesområdet vil dog i almindelighed falde oplysninger om

strafbare forhold, herunder overtrædelse af eventuelle tavshedspligter, misbrug af økonomiske midler, tyveri, svig, underslæb, bedrageri og bestikkelse mv.

Også grove eller gentagne overtrædelser af anden lovgivning, herunder lovgivning om magtanvendelse, forvaltningsloven, offentlighedsloven eller lovgivning inden for specifikke sektorer. Sidstnævnte omfatter bl.a. overtrædelser af lovgivning, som har til formål at sikre folkesundheden, sikkerhed i transportsektoren eller beskyttelse af natur og miljø mv.

I den offentlige sektor vil grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige principper, herunder undersøgelsesprincippet, krav om saglighed, magtfordrejningsgrundsætningen og proportionalitet være omfattet. Det samme vil være tilfældet ved bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere.

Indberetninger om whistleblowerens eget ansættelsesforhold vil som udgangspunkt falde uden for lovens anvendelsesområde, medmindre en sådan indberetning vedrører en alvorlig lovovertrædelse eller et i øvrigt alvorligt forhold. Omfattet er bl.a., hvis indberetningen omfatter oplysninger om seksuel chikane eller andre grove personrelaterede konflikter på arbejdspladsen, f.eks. grov chikane.

Oplysninger om øvrige forhold, herunder oplysninger om overtrædelser af interne retningslinjer af mindre alvorlig karakter, såsom sygefravær, alkohol, påklædning, privat brug af kontorartikler mv. og oplysninger om mindre grove personrelaterede konflikter på arbejdspladsen, vil som udgangspunkt ikke være omfattet af lovens anvendelsesområde. Sådanne oplysninger vil f.eks. kunne indgives til nærmeste leder, personale-/HR-afdeling eller tillidsrepræsentant.

Uden for det påtænkte anvendelsesområde vil således som det helt klare udgangspunkt falde indberetninger om konflikter mellem to eller flere medarbejdere og indberetninger om personers eget ansættelsesforhold i øvrigt, jf. dog ovenfor om tilfælde af seksuel chikane og grov chikane.

Konkrete tvister mellem medarbejdere mv. håndteres som det klare udgangspunkt på arbejdspladsen eller i det fagretlige system. Der kan dog være helt særlige tilfælde, hvor selv mindre samarbejdsvanskeligheder konkret kan indebære store risici, og dermed vil udgøre alvorlige forhold i lovens forstand. Det kan f.eks. være tilfældet i sektorer, hvor man varetager kritiske

funktioner, herunder i sundheds-, forsvars-, eller transportsektoren, hvor mindre konflikter mv. kan udgøre en reel risiko for alvorlig skade mv., og hvor indberetninger herom vil falde inden for anvendelsesområdet. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis kritiske funktioner og processer stækkes som følge af personlige konflikter, eller hvis konflikter mv. konkret indebærer risiko for skade på menneskers liv eller helbred eller i øvrigt indebærer en reel risiko for væsentlig skadevirkning.

For så vidt angår indberetninger om overtrædelser af de EU-retsakter, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde, gælder der ikke et krav om, at overtrædelsen skal være af en vis grovhed. Enhver overtrædelse af sådanne retsakter vil derfor være omfattet af lovens anvendelsesområde.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 1 og bemærkningerne hertil.

3.2.2. Betingelser for opnåelse af beskyttelse som whistleblowere

3.2.2.1. Whistleblowerdirektivet

Direktivet fastsætter en række kumulative betingelser, der skal være opfyldt for, at whistlebloweren er berettiget til den beskyttelse, der følger af direktivet. Disse betingelser er beskrevet nærmere nedenfor.

Den beskyttede personkreds

Direktivet beskytter personer, der arbejder i den private eller offentlige sektor og beskytter personer, som i forbindelse med deres arbejdsrelaterede aktiviteter har erhvervet oplysninger om overtrædelser omfattet af direktivets anvendelsesområde.

I medfør af artikel 4, stk. 1, omfatter direktivet således følgende personskreds:

- a) personer, der har status som arbejdstagere i den i artikel 45, stk. 1, i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) anvendte betydning, herunder embedsmænd,
- b) personer, der har status som selvstændig erhvervsdrivende i den i artikel 49 i TEUF anvendte betydning,
- c) aktionærer og personer, der tilhører administrations-, ledelses- eller tilsynsorganet i en virksomhed, herunder ikke-ledende medlemmer,
- d) frivillige, lønnede og ulønnede praktikanter, og
- e) enhver person, som arbejder under tilsyn og ledelse af kontrahenter, underleverandører og leverandører.

Direktivet omfatter desuden tidligere ansatte, som indberetter om oplysninger, som den pågældende er kommet i besiddelse af under den periode, som personen arbejdede for myndigheden eller virksomheden, jf. artikel 4, stk. 2. Endvidere omfatter direktivet personer, hvis arbejdsmæssige forhold endnu ikke er påbegyndt, i de tilfælde, hvor der indberettes oplysninger om overtrædelser, som er opnået i løbet af ansættelsesprocessen eller andre førkontraktuelle forhandlinger, jf. artikel 4, stk. 3.

De beskyttelsesforanstaltninger, der følger af direktivet, herunder beskyttelsen mod repressalier, omfatter herudover formidlere (dvs. en fysisk person, der bistår med indberetningen), tredjeparter, der har forbindelse til whistlebloweren, og som risikerer at blive udsat for repressalier i en arbejdsrelateret sammenhæng (f.eks. kolleger og slægtninge) og juridiske enheder, som whistlebloweren er forbundet med i en arbejdsrelateret sammenhæng (f.eks. whistleblowerens virksomhed), jf. artikel 4, stk. 4, litra a-c.

Indberetning eller offentliggørelse

Det er som udgangspunkt en forudsætning for at være berettiget til beskyttelse, at whistlebloweren har foretaget indberetning enten til en intern whistleblowerordning og/eller til en ekstern whistleblowerordning, jf. artikel 6, stk. 1, litra b, men direktivet giver også – under visse nærmere angivne betingelser – beskyttelse til en person, som offentliggør oplysninger, jf. artikel 15.

Krav til indberetningens indhold og god tro

Det er endvidere en forudsætning for at være berettiget til beskyttelse, at personen på tidspunktet for indberetningen har rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger er korrekte, og at de pågældende oplysninger falder inden for direktivets materielle anvendelsesområde, jf. artikel 6, stk. 1, litra a. Personer, der bevidst indberetter eller offentliggør urigtige oplysninger, er således ikke omfattet af direktivets beskyttelse, og der skal i øvrigt indføres passende sanktioner over for sådanne personer, jf. artikel 23, stk. 2.

3.2.2.2. De foreslåede regler om betingelser for opnåelse af beskyttelse som whistleblower

Det er Justitsministeriets vurdering, at de kumulative betingelser, som skal være opfyldt i medfør af direktivet for at opnå beskyttelse som whistleblower, er hensigtsmæssige og velafvejede i lyset af indholdet af den beskyttelse, som whistlebloweren opnår i medfør af direktivet. På den baggrund og i overensstemmelse med de almindelige principper for implementering

af direktiver foreslås det, at direktivets regler om betingelser for beskyttelse af whistleblowere minimumsimplementeres.

Det indebærer, at den i lovforslaget foreslåede beskyttede personkreds svarer til den personkreds, der er beskyttet i medfør af direktivet, og at de øvrige betingelser til indberetningen, herunder til indhold og god tro, svarer til det i direktivet anførte.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets §§ 5-6 og bemærkningerne hertil.

3.2.3. Beskyttelsens indhold

3.2.3.1. Whistleblowerdirektivet

Direktivets kapitel VI indeholder bestemmelser om beskyttelsesforanstaltninger, der skal sikre, at whistleblowere trygt kan indberette eller offentliggøre oplysninger om overtrædelser. Det er en forudsætning for opnåelse af beskyttelsen, at de kumulative betingelser, jf. pkt. 3.2.2.1., er opfyldte.

Efter direktivets artikel 19 skal medlemsstaterne forbyde enhver form for repressalier, herunder trusler om og forsøg på repressalier, over for whistleblowere.

Direktivets artikel 21, stk. 5, indeholder i tilknytning til forbuddet mod repressalier en særlig regel om bevisbyrde i retssager eller sager ved andre relevante myndigheder. Bevisbyrdereglen indebærer, at hvis en person beviser at have foretaget en indberetning eller offentliggørelse efter direktivet og lidt en ulempe, skal det efter direktivet pålægges modparten at bevise, at ulempen ikke udgjorde repressalier.

Baggrunden for denne bevisbyrderegel er, at repressalier sandsynligvis vil blive præsenteret som begrundet af andre grunde end selve indberetningen, hvorfor det kan være vanskeligt for whistleblowere at bevise sammenhængen mellem indberetningen og repressalierne, mens de, der begår repressalierne, kan have større beføjelser og ressourcer til at dokumentere det trufne tiltag og begrundelse, jf. præambelbetragtning 93.

Ansvarsfrihed

Det følger af direktivets artikel 21, at der skal sikres ansvarsfrihed for whistleblowere i en række nærmere angivne tilfælde.

Efter direktivets artikel 21, stk. 2, skal whistleblowere, der har foretaget indberetning af oplysninger om overtrædelser eller offentliggørelse i overensstemmelse med direktivets regler, jf. pkt. 3.2.2., således ikke anses for at have tilsidesat en eventuel tavshedspligt efter national ret. Det skal på den baggrund sikres, at whistleblowere ikke ifalder nogen form for ansvar for en indberetning eller offentliggørelse af ellers tavshedsbelagte oplysninger, hvis de havde rimelig grund til at antage, at indberetningen eller offentliggørelsen af oplysningerne var nødvendig for at afsløre en overtrædelse inden for direktivets anvendelsesområde.

Det bemærkes i den forbindelse, at direktivet ikke beskytter overtrædelser af tavshedspligten for så vidt angår regler i national ret om beskyttelse af klassificerede oplysninger, beskyttelse af retten til fortrolighed mellem advokat og klient og mellem læge og patient samt tavshedspligt for så vidt angår retslige rådslagninger og afstemninger.

Efter direktivets artikel 21, stk. 3, ifalder whistleblowere ikke ansvar for erhvervelse af eller adgang til indberettede eller offentliggjorte oplysninger, forudsat at erhvervelsen af oplysninger eller adgang hertil ikke udgør en selvstændig strafbar handling.

Whistleblowere, der lovligt erhverver eller får adgang til de indberettede oplysninger eller de dokumenter, der indeholder disse oplysninger, skal således efter direktivet fritages for et eventuelt ansvar i den anledning.

Dette skal ifølge præambelbetragtning 92 gælde både i tilfælde, hvor whistlebloweren afslører indholdet af dokumenter, som de har lovlig adgang til, og i tilfælde, hvor de tager kopier af sådanne dokumenter eller fjerner dem fra den organisation, hvor de er ansat, i strid med kontraktbestemmelser eller andre bestemmelser, som fastsætter, at de relevante dokumenter tilhører organisationen.

Det kan f.eks. være situationen, hvor en whistleblower erhverver oplysninger ved at skaffe sig adgang til en kollegas e-mails eller filer, som whistlebloweren i almindelighed ikke anvender i forbindelse med sit arbejde, ved at tage billeder af organisationens lokaler eller ved at skaffe sig adgang til et sted, som whistlebloweren i almindelighed ikke har adgang til.

Direktivets ansvarsfritagelse omfatter dog ikke tilfælde, hvor erhvervelsen eller adgangen udgør en selvstændig strafbar handling, f.eks. i form af ulovlig hacking mv. Sådanne situationer vil fortsat være underlagt strafansvar.

Tavshedspligt om whistleblowerens identitet

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

De nævnte oplysninger kan dog videregives, hvis videregivelse er nødvendig 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, jf. artikel 16, stk. 2.

Whistleblowere skal i sådanne tilfælde navnlig informeres, før deres identitet videregives, medmindre sådan information vil bringe relaterede efterforskninger eller retssager i fare, jf. artikel 16, stk. 3.

3.2.3.2. De foreslåede regler om beskyttelsens indhold

I overensstemmelse med de almindelige principper for implementering af direktiver foreslås det, at direktivets regler om beskyttelse af whistleblowere implementeres således, at lovens beskyttelse svarer til den beskyttelse, der som minimum skal indføres i medfør af direktivet.

Det indebærer, at der med lovforslaget foreslås indført forbud mod represalier mv. over for whistleblowere som følge af, at der er foretaget indberetning, og at der i tilknytning hertil foreslås indført en særlig bevisbyrde-regel, der indebærer, at det er den udførende part, der i en retssag eller sager ved andre relevante myndigheder har bevisbyrden for, at der konkret ikke er tale om represalier, hvis den pågældende whistleblower beviser at have foretaget en indberetning og have lidt en ulempe.

Det foreslås endvidere at indføre en regel om ansvarsfrihed i overensstemmelse med direktivet for tilsidesættelse af tavshedspligt i forbindelse med indberetninger. Ansvarsfritagelsen forudsætter, at den pågældende whistleblower havde rimelig grund til at antage, at tilsidesættelsen var nødvendig for at afsløre overtrædelser inden for lovens anvendelsesområde.

Reglen om ansvarsfrihed gælder dog ikke i alle tilfælde. En whistleblower vil således fortsat i overensstemmelse med direktivets regel herom kunne ifalde ansvar for brud på tavshedspligt for så vidt angår klassificerede oplysninger, der falder inden for rammerne af Justitsministeriets cirkulære nr.

10338 af 17. december 2014 om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse (sikkerhedscirkulæret), der samtidig er fortrolige. Det samme gælder for oplysninger, som i henhold til retsplejeloens § 129 er omfattet af advokaters tavshedspligt, oplysninger, som i henhold til sundhedslovens § 40 er omfattet af retten til fortrolighed mellem sundhedspersoner og patient, og oplysninger om rettens rådslagning og afstemning, som i henhold til retsplejeloens § 885 er underlagt tavshedspligt.

Endvidere foreslås det, at en whistleblower, der indgiver bevidst urigtige oplysninger til en whistleblowerordning, kan straffes med bøde.

Der foreslås endvidere – i overensstemmelse med direktivets krav herom – indført en særlig tavshedspligt om whistleblowerens identitet og om oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes. Det foreslås endvidere, at der også som udgangspunkt er tavshedspligt om indholdet af modtagne indberetninger i øvrigt. Det vil dog være muligt at videregive oplysninger om whistleblowerens identitet og øvrige oplysninger fra indberetningen under visse nærmere angivne betingelser, herunder når det er nødvendigt til brug for imødegåelse af overtrædelser mv.

Den foreslåede tavshedspligt indebærer bl.a., at de nævnte oplysninger ikke må udleveres af offentlige myndigheder, der er underlagt regler om ret til aktindsigt, f.eks. efter offentlighedsloven. Det indebærer endvidere, at offentlige myndigheder vil kunne undtage personoplysninger omfattet af den foreslåede tavshedspligt fra den registreredes indsigtsret i databeskyttelsesforordningens artikel 15 i samme omfang som efter offentlighedslovens § 35, jf. databeskyttelseslovens § 22, stk. 3. For nærmere om den særlige tavshedspligts indvirkning på den registreredes rettigheder i databeskyttelsesforordningen, henvises der til pkt. 4.2. nedenfor.

Fælles for disse regler er således, at oplysninger, der er underlagt en særlig tavshedspligt, ikke må udleveres, medmindre den af hensyn til hvilken oplysningerne er tavshedsbelagte konkret samtykker til udleveringen. Det bemærkes dog, at retten til aktindsigt i straffesager ikke indskrænkes ved indførelsen af særlige tavshedspligter i denne lov, idet direktivet ikke berører medlemsstaternes straffeprocessuelle regler.

Det foreslås endvidere, at brud på den særlige tavshedspligt om whistleblowerens identitet og om oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet

direkte eller indirekte kan udledes, kan straffes med bøde medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

Det foreslås, at arbejdsgivere i den offentlige og private sektor, som er omfattet af forpligtelsen til at etablere en intern whistleblowerordning, ikke i medfør af lovforslaget pålægges en forpligtelse til at modtage, behandle og følge op på anonyme indberetninger. 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.

Det forhold, at der ikke foreslås indført et krav om modtagelse, behandling og opfølgning på anonyme indberetninger, ændrer endvidere ikke på, at der i alle tilfælde påhviler de modtagende ordninger en sanktionsbelagt tavshedspligt om bl.a. whistleblowerens identitet, jf. den foreslåede § 26 og bemærkningerne hertil.

Der gælder endvidere efter omstændighederne en undersøgelsespligt for offentlige myndigheder, der modtager anonyme oplysninger. En myndighed, som – f.eks. gennem en anonym henvendelse – bliver opmærksom på, at myndigheden eller ansatte i myndigheden ikke overholder de regler, der gælder for myndigheden, eller på, at der foregår andre uregelmæssigheder i myndigheden, har således som udgangspunkt pligt til at undersøge forholdet nærmere.

Der er umiddelbart kun pligt til at foranstalte undersøgelser, hvis der er en vis sandsynlighed for, at der foreligger et ulovligt forhold, som ikke er af ganske underordnet betydning (bagatelagtigt), og som fortsat har en sådan aktualitet, at der er grundlag for at iværksætte en undersøgelse.

Undersøgelsespligten er ikke afhængig af, hvordan myndigheden er blevet opmærksom på et konkret forhold, herunder om der foreligger en navngiven eller en anonym henvendelse. Det kan dog i praksis være vanskeligere at gennemføre en undersøgelse på baggrund af en anonym henvendelse, bl.a. fordi anmelderens troværdighed kan være sværere at vurdere, og fordi det kan være vanskeligt at få den anonyme henvendelse uddybet, idet visse whistleblowerordninger dog er indrettet således, at det er muligt at kommunikere med anonyme anmeldere, efter anmeldelsen er indgivet.

Det bemærkes i den forbindelse, at det med nærværende lovforslag forudsættes, at det skal være muligt at optræde som anonym whistleblower ved

indberetning til den eksterne whistleblowerordning, og at der vil være mulighed for anonym to-vejskommunikation mellem whistlebloweren og de eksterne ordninger. Det betyder navnlig, at det vil være muligt for whistlebloweren og den modtagende eksterne ordning at kommunikere med hinanden, uden at whistlebloweren skal opgive sin identitet.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets §§ 7-8 og §§ 27-28 og bemærkningerne hertil.

3.2.4. Interne whistleblowerordninger

3.2.4.1. Whistleblowerdirektivet

Omfattede arbejdsgivere (juridiske enheder) i den private og offentlige sektor

Direktivet forpligter medlemsstaterne til at sikre, at juridiske enheder i den offentlige og private sektor af en vis størrelse etablerer interne whistleblowerordninger og fastsætter procedurer for modtagelse af og opfølgning på indberetninger til ordningerne, jf. artikel 8, stk. 1.

For så vidt angår den offentlige sektor følger det af direktivets artikel 8, stk. 9, 1. pkt., at alle offentlige juridiske enheder, herunder enhver enhed, der ejes eller kontrolleres af offentlige juridiske enheder, er forpligtet til at oprette en intern whistleblowerordning. Direktivets artikel 8, stk. 9, 2. pkt., giver dog mulighed for at undtage kommuner med færre end 10.000 indbyggere eller færre end 50 beskæftigede og andre offentlige enheder med færre end 50 beskæftigede fra forpligtelsen.

For så vidt angår den private sektor følger det af direktivets artikel 8, stk. 3, at forpligtelsen alene gælder for juridiske enheder med 50 eller flere beskæftigede. Direktivet giver dog mulighed for, at medlemsstaterne – efter en passende risikovurdering og under hensyntagen til arten af enhedernes aktiviteter – kan beslutte at lade enheder med færre end 50 beskæftigede blive omfattet af forpligtelsen. Dette kan ifølge direktivet ske i særlige tilfælde, f.eks. på grund af de betydelige risici, som kan følge af virksomhedens aktiviteter. En sådan beslutning skal EU-kommissionen underrettes om og underretningen skal tillige indeholde grundene for afgørelsen og de kriterier, der er anvendt i forbindelse med risikovurderingen, jf. artikel 8, stk. 8.

I det omfang en sektorspecifik retsakt fastsætter en mere vidtgående forpligtelse for så vidt angår juridiske enheders pligt til at etablere en intern whistleblowerordning end den, der følger af direktivet, opretholdes denne forplig-

telse, jf. artikel 8, stk. 4. Dette direktiv ændrer således ikke på, at bl.a. finansielle virksomheder med flere end 5 ansatte er forpligtet til at have en intern whistleblowerordning.

Procedurer og opfølgning i interne whistleblowerordninger

Interne whistleblowerordninger skal efter direktivets artikel 8, stk. 2, give enhedens arbejdstagere mulighed for at foretage indberetning om overtrædelser.

Arbejdstagere skal forstås i overensstemmelse med den i artikel 45, stk. 1, i TEUF anvendte betydning. Der kan gives andre personer, herunder selvstændig erhvervsdrivende, aktionærer, frivillige, praktikanter mv., som er i kontakt med enheden i forbindelse med deres arbejdsrelaterede aktiviteter, mulighed for også at foretage indberetning om overtrædelser. Det er således efter direktivet op til den enkelte juridiske enhed at vurdere, om whistleblowerordningen bør stilles til rådighed for andre end enhedens arbejdstagere.

En intern whistleblowerordning kan drives internt af en person eller afdeling, der er udpeget dertil, eller leveres eksternt af en uafhængig tredjepart, jf. direktivets artikel 8, stk. 5. En sådan ekstern tredjepart kan f.eks. være en ekstern indberetningsplatformsudbyder, en ekstern advokat eller en revisor, jf. præambelbetragtning 54. Betroede tredjeparter, der administrerer whistleblowerordningen helt eller delvist for en juridisk enhed, skal leve op til samme krav, som hvis ordningen blev administreret internt.

Der skal endvidere, hvis den interne ordning ikke i sin helhed leveres af en betroet tredjepart, udpeges en upartisk person eller afdeling i den juridiske enhed, der skal følge op på indberetninger, herunder varetage kommunikationen med whistlebloweren.

En intern whistleblowerordning skal muliggøre, at indberetning kan ske skriftligt eller mundtligt eller begge dele, jf. direktivets artikel 9, stk. 2. Det er op til den enkelte juridiske enhed at definere den form for indberetningskanal, der skal etableres, jf. præambelbetragtning 53. Indberetningskanalen kan muliggøre indberetning f.eks. via post, fysisk klageboks eller via en onlineplatform, hvad enten dette er en intranet- eller internetplatform. Hvis der gives mulighed for mundtlig indberetning skal sådan indberetning være mulig via telefon eller via andre talemeddelelsessystemer og på whistleblowers anmodning via et fysisk møde inden for en rimelig frist.

Det følger af direktivets artikel 9, stk. 1, litra a, at en intern whistleblowerordning skal være udformet, etableret og drevet, så fortroligheden af whistleblowerens identitet og enhver tredjepart nævnt i indberetningen beskyttes, og forhindrer uautoriserede medarbejderes adgang dertil.

En intern whistleblowerordning skal bekræfte modtagelsen af indberetninger over for whistlebloweren inden for syv dage efter modtagelsen, jf. artikel 9, stk. 1, litra b. Direktivet stiller ikke særskilte formkrav til, hvordan bekræftelsen skal ske.

Der skal endvidere efter direktivet ske omhyggelig opfølgning på indkomne indberetninger. Opfølgning kan f.eks. omfatte henvisning til andre kanaler eller procedurer i tilfælde af indberetninger, der udelukkende påvirker whistleblowerens individuelle rettigheder, sagsafslutning baseret på utilstrækkeligt bevismateriale eller andre grunde. Opfølgning kan også omfatte iværksættelse af en intern undersøgelse eller henvisning til en kompetent myndighed med henblik på videre efterforskning, for så vidt sådanne oplysninger ikke vil berøre den interne undersøgelse eller efterforskningen eller påvirke den berørte persons rettigheder, jf. præambelbetragtning 57.

Whistlebloweren skal derudover inden for en rimelig frist, der ikke overstiger tre måneder fra bekræftelsen af modtagelsen, modtage feedback om sagens behandling og eventuelt resultater, jf. artikel 9, stk. 1, litra f, og præambelbetragtning 57.

Den juridiske enhed skal endvidere vejlede potentielle whistleblowere om mulighederne for at foretage indberetning, jf. artikel 9, stk. 1, litra g. Der skal også gives vejledning om muligheden for at foretage indberetning til den eksterne whistleblowerordning, der skal oprettes i medfør af direktivet, og andre relevante eksterne whistleblowerordninger. Vejledningen skal være klar og let tilgængelig, herunder så vidt muligt også for andre personer end arbejdstagere, som kommer i kontakt med enheden gennem deres arbejdsrelaterede aktiviteter, såsom tjenesteydere, distributører, leverandører og forretningspartnere. Sådanne oplysninger kan eksempelvis offentliggøres på et synligt sted, der er tilgængelig for alle sådanne personer, og på enhedens websted, og de kan også inkluderes i kurser og uddannelsesseminarer om etik og integritet, jf. præambelbetragtning 59.

Mulighed for fælles whistleblowerordninger

Direktivets udgangspunkt er, at samtlige juridiske enheder (dvs. med eget CVR-nr.) med 50 eller flere beskæftigede skal oprette en selvstændig intern whistleblowerordning.

Direktivet giver i artikel 8, stk. 6, mulighed for, at juridiske enheder i den private sektor med 50-249 beskæftigede kan dele ressourcer med hensyn til modtagelse af indberetninger og eventuelle undersøgelser, der foretages som konsekvens heraf. Denne mulighed for at dele ressourcer berører ikke sådanne enheders forpligtelser til at bevare fortrolighed, til at give feedback og til at imødegå den indberettede overtrædelse.

Herudover giver direktivet mulighed for, at interne indberetningskanaler kan deles mellem kommuner eller drives af fælleskommunale myndigheder, jf. artikel 8, stk. 9, 3. pkt.

Direktivet giver ikke mulighed for, at større private virksomheder (dvs. med 250 eller flere beskæftigede), herunder større koncernforbundne virksomheder, eller statslige og regionale juridiske enheder kan oprette fælles whistleblowerordninger.

3.2.4.2. De foreslåede regler om interne whistleblowerordninger

Omfattede myndigheder og virksomheder

Det foreslås, at pligten til at oprette interne whistleblowerordninger pålægges arbejdsgivere (juridiske enheder) i den offentlige og private sektor med 50 eller flere beskæftigede.

Justitsministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at pligten til at oprette interne whistleblowerordninger må antages at være særligt byrdefuld for mindre arbejdsgivere. Ligeledes kan der rejses spørgsmål om effektiviteten og nytteværdien ved en intern whistleblowerordning på en arbejdsplads med f.eks. 10 ansatte, hvor det i praksis vil være vanskeligt at sikre fortrolighed om whistlebloweren. Justitsministeriet lægger endvidere vægt på, at arbejdstagere på arbejdspladser, der ikke har en intern whistleblowerordning, vil kunne benytte den eksterne whistleblowerordning, der foreslås etableret i Datatilsynet, jf. pkt. 3.2.5.2.

Der foreslås endvidere indsat en bemyndigelsesbestemmelse i loven, hvorefter justitsministeren – på baggrund af en konkret risikovurdering og efter inddragelse af relevante interessenter og efter forhandling med relevant minister – vil kunne bestemme, at arbejdsgivere med færre end 50 beskæftigede skal være forpligtet til at oprette en intern ordning.

Justitsministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at der potentielt vil kunne opstå et konkret begrundet behov for, at mindre virksomheder i en bestemt sektor navnlig på baggrund af arten af aktiviteter også opretter interne whistleblowerordninger.

Den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse omfatter både den offentlige og den private sektor. Det vil være en forudsætning for at udnytte bemyndigelsesbestemmelsen, at der foreligger et aktuelt og tungtvejende behov, som tilsiger, at også mindre arbejdsgivere pålægges en pligt til at oprette interne whistleblowerordninger. Sådanne behov kan f.eks. foreligge, hvis der inden for en bestemt sektor konstateres gentagne og alvorlige uregelmæssigheder, der har store implikationer for det omkringliggende samfund, f.eks. af hensyn til folkesundheden, væsentlige miljøforhold eller datasikkerhed mv.

For så vidt angår kommuner foreslås det, at samtlige kommuner, herunder kommuner med under 10.000 indbyggere, omfattes af pligten til at oprette en intern whistleblowerordning.

Justitsministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at der med lovforslaget foreslås at give kommunerne mulighed for at dele ressourcer og oprette en fælles intern indberetningskanal, hvilket vil lette den administrative og økonomiske byrde for mindre kommuner. Der lægges endvidere vægt på hensynet til, at arbejdstagere i mindre kommuner bør gives samme mulighed til at foretage indberetninger som arbejdstagere i andre kommuner.

Procedurer og opfølgning

Det foreslås, at direktivets regler om procedurer og opfølgning på indberetninger, der er indgivet til interne whistleblowerordninger, i overensstemmelse med de almindelige principper for implementering af direktiver minimumsimplementeres.

Det foreslås således, at en arbejdsgiver, der er omfattet af pligten til at oprette en intern whistleblowerordning, skal stille ordningen til rådighed for arbejdsgiverens arbejdstagere. Det vil således være valgfrit for den enkelte arbejdsgiver, om man ønsker at stille ordningen til rådighed for andre, herunder samarbejdspartnere og leverandører.

Det foreslås endvidere, at arbejdsgiveren skal give information og vejledning på f.eks. sin hjemmeside eller intranet om muligheden for indberetning

til henholdsvis den interne whistleblowerordning og den eksterne whistleblowerordning i Datatilsynet, og hvor relevant eksterne whistleblowerordninger, der er oprettet i medfør af sektorspecifik EU-regulering. Arbejdsgiveren skal endvidere informere den relevante personkreds om, hvortil indberetning kan indgives, f.eks. via e-post eller telefonnummer mv. eller eventuelt en kontaktformular.

Det bemærkes i den forbindelse, at etablering af en intern whistleblowerordning i overensstemmelse med disse regler ikke forudsætter en systemunderstøttet it-løsning, men at administration af whistleblowerordninger skal leve op til de almindelige databeskyttelsesretlige regler. Der henvises til pkt. 4 nedenfor om forholdet til databeskyttelsesforordningen.

Det foreslås, at en arbejdsgiver skal udpege en eller flere upartiske personer til at modtage og håndtere indberetninger i den interne whistleblowerordning. Sådanne medarbejdere kan også varetage andre funktioner på arbejdspladsen og kan f.eks. være en HR-medarbejder eller en compliancemedarbejder. Som alternativ kan en arbejdsgiver antage en uafhængig tredjepart, f.eks. advokat eller revisor, til at stå for hele eller dele af den interne whistleblowerordning.

Det foreslås endvidere, at der skal indføres passende procedurer, der bl.a. sikrer, at whistlebloweren modtager en bekræftelse på modtagelsen af indberetningen inden for syv dage og en omhyggelig opfølgning på indberetningen og feedback til whistlebloweren i den forbindelse.

Mulighed for fælles whistleblowerordninger

Idet forpligtelsen til at oprette og drive whistleblowerordninger internt kan være bebyrdende for den enkelte arbejdsgiver foreslås det, at direktivets muligheder for at fastsætte regler om deling af ressourcer udnyttes i videst muligt omfang.

Det foreslås således, at der indføres en bestemmelse om, at arbejdsgivere i den private sektor med 50-249 beskæftigede kan dele ressourcer med hensyn til modtagelse af indberetninger og eventuelle undersøgelser.

Det foreslås endvidere, at der indføres en bestemmelse om, at kommuner kan beslutte at oprette en fælles intern whistleblowerordning, som kan deles mellem kommuner eller drives af en fælleskommunal myndighed.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets §§ 14-16 og bemærkningerne hertil.

3.2.5. Ekstern whistleblowerordning

3.2.5.1. Whistleblowerdirektivet

Ekstern whistleblowerordning

Direktivet forpligter i artikel 11 medlemsstaterne til at etablere en eller flere eksterne whistleblowerordninger (eksterne kanaler) til modtagelse og behandling af oplysninger om overtrædelser.

Ekstern indberetning skal ifølge direktivet kunne ske efter indberetning til en intern whistleblowerordning eller direkte til den eksterne whistleblowerordning uden om – eller i fraværet af – interne ordninger, jf. artikel 10. Der kan således ikke i medfør af direktivet stilles krav om, at der er foretaget indberetning til en intern whistleblowerordning, før der foretages indberetning til den eksterne whistleblowerordning. Den eksterne whistleblowerordning skal således modtage og behandle indberetninger fra hele den beskyttede personkreds, og ikke kun fra arbejdstagere.

Den eksterne whistleblowerordning skal i den forbindelse være til rådighed for både skriftlig og mundtlig indberetning, og på whistleblowerens anmodning skal fysisk møde muliggøres inden for en rimelig frist, jf. artikel 12, stk. 2.

Derudover skal den eksterne whistleblowerordning være uafhængig og selvstændig, jf. artikel 11, stk. 2, litra a. Det indebærer, at ordningen skal være udformet, etableret og drevet på en måde, der sikrer oplysningernes fuldstændighed, integritet og fortrolighed. Indberetninger via den eksterne ordning skal håndteres af udpegede og autoriserede medarbejdere, og de autoriserede medarbejdere skal modtage specifik uddannelse i håndtering af indberetninger, jf. artikel 12, stk. 4 og 5.

Den eksterne whistleblowerordning skal inden for syv dage bekræfte modtagelsen af en indberetning, medmindre whistlebloweren udtrykkeligt har anmodet om andet, eller den eksterne whistleblowerordning har rimelig grund til at antage, at en bekræftelse af modtagelsen af indberetningen vil bringe beskyttelsen af whistleblowerens identitet i fare, jf. artikel 11, stk. 2, litra b. Herefter skal den kompetente myndighed følge op på indberetningen og give feedback til whistlebloweren inden for som udgangspunkt tre måneder, jf. artikel 11, stk. 2, litra c og d, og meddele whistlebloweren det endelige resultat af undersøgelser, der er udløst af indberetningen.

For så vidt angår opfølgning på indberetninger bemærkes det, at direktivet ikke stiller krav om, at den eksterne whistleblowerordning skal kunne iværksætte foranstaltninger eller sanktioner over for den berørte person, ligesom direktivet heller ikke indebærer, at den eksterne whistleblowerordning skal offentliggøre resultatet af dens undersøgelser.

Hvis den eksterne whistleblowerordning ikke finder grundlag for at afslutte sagen, vil myndigheden således skulle videregive sagen til en anden relevant myndighed, herunder politiet eller en tilsynsmyndighed.

Myndigheder, der har etableret en ekstern whistleblowerordning, som er omfattet af den foreslåede § 17 skal endvidere give information om reglerne for indberetning mv. i let tilgængelig form og stå til rådighed for vejledning af potentielle whistleblowere.

3.2.5.2. De foreslåede regler om ekstern whistleblowerordning

Det foreslås, at der etableres én ekstern whistleblowerordning, og at denne placeres i Datatilsynet, som er den centrale uafhængige myndighed, der fører tilsyn både over for private virksomheder og offentlige myndigheder med, at reglerne om databeskyttelse bliver overholdt.

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 retsanvendelse.

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 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 § 3 og § 17, stk. 2 og bemærkningerne hertil.

Det foreslåede ordning indebærer, at direktivets regler om eksterne whistleblowerordninger minimumimplementeres, idet det dog forudsættes, at den eksterne whistleblowerordning vil blive udformet således, at den vil understøtte anonym tovejskommunikation, hvilket indebærer, at whistlebloweren og whistleblowerenheden skal kunne kommunikere med hinanden, uden at whistlebloweren skal opgive sin identitet.

4. Forholdet til databeskyttelseslovgivningen

Behandling af personoplysninger er i almindelighed reguleret af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (databeskyttelsesforordningen) og lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordningen om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

I den forbindelse følger det af direktivets artikel 17, at enhver behandling af personoplysninger inden for rammerne af direktivet bl.a. skal ske i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen.

4.1. National særregel for behandling af personoplysninger

Med lovforslaget foreslås der en særlig regulering, som opstiller en generel ramme for oprettelse af whistleblowerordninger, der som udgangspunkt vil gælde på tværs af sektorer. Som følge af lovforslagets krav om oprettelse af en whistleblowerordning vurderes den foreslåede ordning endvidere samlet set i et ikke ubetydeligt omfang at ville medføre en øget databehandling i den offentlige og private sektor. Henset til disse særlige omstændigheder vurderer Justitsministeriet, at det er hensigtsmæssigt, at lovforslaget fastsætter, hvornår der må behandles personoplysninger, når behandlingen af oplysningerne finder sted inden for rammerne af lovforslaget.

Det foreslås således i forslagets § 23, at behandling af personoplysninger kan ske, når behandlingen af sådanne oplysninger er nødvendig for at håndtere indberetninger, der er modtaget som led i en whistleblowerordning oprettet i henhold til den foreslåede lov.

Spørgsmålet om, hvorvidt der må behandles personoplysninger som led i en whistleblowerordning, er i dag som udgangspunkt reguleret i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, om behandling af almindelige ikke-føl-

somme personoplysninger, artikel 9, stk. 2, om behandling af følsomme personoplysninger og databeskyttelseslovens § 8 om behandling af oplysninger om strafbare forhold.

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

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

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

Overordnet vurderes den foreslåede bestemmelse at stå i et rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges, samt respektere det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse. Dette skyldes bestemmelsens formålsafgrænsning i forhold til indberetninger, der omfattes af loven, samt det forhold, at

behandlingen er betinget af et krav om nødvendighed. For nærmere om bestemmelsens anvendelsesområde, herunder kravet om nødvendighed, henvises der til bemærkningerne til lovforslagets § 23.

Det følger herudover af databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 2, litra g, at der i forbindelse med fastsættelsen af nationale regler skal sikres passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser. Forordningens artikel 10, 1. pkt., sidste led, stiller som nævnt ligeledes krav om, at der i national ret skal gives passende garantier for den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder. Det vurderes, at disse foranstaltninger og garantier bl.a. er sikret gennem kravene til udformningen af whistleblowerordningen i lovforslagets kapitel 3 og 4 samt den særlige tavshedspligt i den foreslåede § 26.

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

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

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

4.2. Begrænsning af den registreredes rettigheder

Direktivet indeholder i præambelbetragtning nr. 84 og 85 en opfordring om, at EU-medlemsstaterne overvejer behovet for at begrænse den registreredes rettigheder i databeskyttelsesforordningen og retshåndhævelsesloven. Nærmere bestemt opfordres der til eventuelle begrænsninger, i det omfang og så længe disse er nødvendige for at forebygge og imødegå forsøg på at hindre indberetning eller på at forhindre, vanskeliggøre eller forsinke opfølgning,

navnlig undersøgelser, eller på at finde frem til de indberettende personers identitet.

Justitsministeriet har som følge af opfordringen overvejet behovet for at begrænse den registreredes rettigheder i databeskyttelsesforordningen og retshåndhævelsesloven. I den forbindelse er det ministeriets vurdering, at den indberettende persons behandling af personoplysninger som udgangspunkt vil være at anse som en behandling, der foretages af en fysisk person som led i rent personlige aktiviteter, jf. forordningens artikel 2, stk. 2, litra c. Den indberettende persons behandling af personoplysninger vil dermed som udgangspunkt falde uden for databeskyttelsesforordningens og -lovens anvendelsesområde.

For så vidt angår databeskyttelsesforordningen vurderes det herefter, at forpligtelsen til at oplyse den anmeldte person om behandlingen, jf. forordningens artikel 14, og efter omstændighederne et sikkerhedsbrud, jf. forordningens artikel 34, samt den anmeldte persons indsigtsret, jf. forordningens artikel 15, vil kunne medføre udfordringer i forhold til et eller flere af de ovenfor nævnte formål. Eksempelvis vil en opfyldelse af oplysningspligten i forordningens artikel 14 kunne føre til, at den berørte person får mulighed for at forhindre eller vanskeliggøre opfølgningen på en modtagen indberetning, herunder ved at destruere relevante beviser i sagen.

Justitsministeriet har dog ikke fundet behov for inden for rammerne af databeskyttelsesforordningens artikel 23 at indføre en selvstændig begrænsning af forordningens artikel 14, 15 og 34 i den foreslåede lov. Dette skyldes, at der vil kunne gøres undtagelse til disse rettigheder og forpligtelser i medfør af gældende ret. Offentlige myndigheder vil således som følge af den særlige tavshedspligt i lovforslagets § 26 kunne undlade at opfylde oplysningspligten efter forordningens artikel 14, stk. 5, litra d, samt undtage fra indsigtsretten efter databeskyttelseslovens § 22, stk. 3, jf. offentlighedslovens § 35. Private vil ligeledes kunne anvende forordningens artikel 14, stk. 5, litra d, i forhold til oplysningspligten, mens de i relation til indsigtsretten på baggrund af en konkret vurdering vil kunne gøre brug af databeskyttelseslovens § 22, stk. 2, nr. 5 eller 9. I forhold til underretningspligten i tilfælde af et sikkerhedsbrud vil både offentlige myndigheder og private på baggrund af en konkret vurdering kunne begrænse denne pligt i medfør af databeskyttelseslovens § 22, stk. 2, nr. 5 eller 9.

For så vidt angår den registreredes øvrige rettigheder efter databeskyttelsesforordningen har Justitsministeriet heller ikke fundet behov for at begrænse

disse i forhold til de opregnede mål i direktivets præambelbetragtning nr. 84.

I forhold til rettighederne i retshåndhævelsesloven vurderes der heller ikke at være behov for selvstændige undtagelser hertil i den foreslåede lov. Dette skyldes, at retshåndhævelsesloven allerede indeholder de undtagelsesmuligheder, der fremhæves i direktivets præambelbetragtning nr. 85.

5. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Med lovforslaget stilles der krav om, at regioner og kommuner skal etablere interne indberetningskanaler. Forslaget forventes at få økonomiske konsekvenser, som vil blive afklaret nærmere i dialog med regioner og kommuner.

Lovforslaget stiller krav om, at juridiske enheder i staten med 50 eller flere ansatte skal oprette en intern indberetningskanal, hvilket forventes at medføre økonomiske konsekvenser. Merudgifterne forudsættes afholdt inden for hvert ministerområdes eksisterende bevillinger.

Forslaget forventes endvidere at medføre merudgifter på Justitsministeriets område, da der skal etableres en uafhængig og selvstændig ekstern whistleblowerordning i Datatilsynet til modtagelse og behandling af oplysninger om overtrædelser omfattet af lovens anvendelsesområde. Merudgifterne forbundet hermed er under nærmere konsolidering.

It-mæssige implementeringskonsekvenser for det offentlige

Direktivet forudsætter ikke en systemunderstøttet it-løsning i forbindelse med etableringen af whistleblowerordninger. Administrationen af de whistleblowerordninger, der skal oprettes i medfør af direktivet, skal dog leve op til de almindelige databeskyttelsesretlige regler mv.

Med henblik på efterlevelse af navnlig de databeskyttelsesretlige regler, er det Justitsministeriets vurdering, at dette f.eks. kan sikres ved, at de interne whistleblowerordninger it-understøttes. Der henvises desuden til lovforslagets pkt. 4 om forholdet til databeskyttelseslovgivningen.

Det forudsættes endvidere med lovforslaget, at det skal være muligt at optræde som anonym whistleblower ved indberetning til en ekstern whistleblowerordning, og at der vil være mulighed for anonym to-vejskommunikation mellem whistlebloweren og de eksterne ordninger, hvilket kræver særlig it-understøttelse. Det er således Justitsministeriets vurdering, at lovforslaget har it-mæssige implementeringskonsekvenser for dele af det offentlige, idet kravene til de eksterne whistleblowerordninger, herunder Datatilsynet.

De syv principper for digitaliseringsklar lovgivning

Det er Justitsministeriets vurdering, at lovforslaget efterlever princippet om tryk og sikker datahåndtering (princip 5) i de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning, idet lovforslaget indeholder en grundig beskrivelse af lovforslagets databeskyttelsesmæssige håndtering. Der henvises til lovforslagets pkt. 4 om forholdet til databeskyttelseslovgivningen. Det er desuden Justitsministeriets vurdering, at de resterende principper ikke er relevante for lovforslaget.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering (OBR) har tidligere vurderet, at implementeringen af whistleblowerdirektivet vil medføre administrative byrder for erhvervslivet på over 4 mio. kr. for de ca. 3.760 danske virksomheder med minimum 50 beskæftigede, som vil være omfattet af kravet om at etablere en whistleblowerordning til brug for indberetning af overtrædelser inden for en række områder af EU-retten. Der er derfor foretaget en AMVAB-måling for at kvantificere byrderne nærmere.

AMVAB-målingen viser, at kravet om etablering af whistleblowerordninger medfører omstillingsomkostninger på ca. 204 mio. kr. og løbende administrative byrder på ca. 18 mio. kr. årligt for de omfattede virksomheder. De administrative konsekvenser uddybes i nedenstående.

Omstillingsomkostningerne består i, at virksomheder uden en nuværende ordning vil skulle etablere en kanal, hvorigennem der kan indberettes om overtrædelser, der falder inden for lovens anvendelsesområde. Ordningen skal muliggøre skriftlig eller mundtlig indberetning eller begge dele. I forbindelse med etableringen af ordningen vil den enkelte virksomhed, under iagttagelse af lovforslagets bestemmelser herom, skulle fastlægge henholdsvis procedurer for intern indberetning og opfølgning samt udpege en intern

whistleblowerenhed. For virksomhederne betyder dette, at de vil skulle fastlægge og beskrive 1) virksomhedens politik på området; 2) roller og ansvar for specifikke funktioner og personer; 3) konkrete retningslinjer for, hvorledes de indberetninger, der måtte komme, skal behandles og sagsgangen for dem; 4) implementere ordningen, f.eks. på virksomhedens intranet; og 5) kommunikere politik og retningslinjer over for medarbejderne i virksomheden, f.eks. gennem en vejledning på virksomhedens intranet eller via andre interne kommunikationskanaler som en virksomhed måtte benytte sig af.

Idet et vist antal mellemstore virksomheder forventes at ville benytte sig af den i lovforslaget beskrevne mulighed for at gå sammen om en fælles indberetningsløsning, for eksempel inden for en koncern, er det vurderingen, at der inden for segmentet af mellemstore virksomheder skal etableres ca. 2.550 ordninger, mens der inden for segmentet af store virksomheder skal etableres ca. 450 ordninger i de store virksomheder (det vil sige samlet ca. 3000 whistleblowerordninger).

AMVAB-målingen viser, at mellemstore virksomheder vil anvende ca. 75 timer på at etablere en ordning, mens store virksomheder i gennemsnit vil anvende ca. 200 timer på at etablere en ordning. Forskellen i tidsforbruget mellem mellemstore virksomheder på den ene side og store virksomheder på den anden udspringer især af, at der typisk vil indgå en større kreds af medarbejdere i forberedelsen og implementeringen af ordningen i de store virksomheder. Det kan dreje sig om specialister og repræsentanter fra flere afdelinger og nogle gange fra flere lokationer. For eksempel er det nævnt i interviews, at det vil være kutyme at etablere en projektgruppe til at forbedre ordningen og beslutningsgrundlaget for ledelsen i virksomheden. I mellemstore virksomheder vil det i praksis være meget få personer, der vil have ansvaret for og være involveret i at formulere virksomhedens politik og retningslinjer og implementere ordningen i virksomheden.

Idet det er vurderingen, at det typisk vil være medarbejdere enten på ledelsesniveau eller i en HR-funktion, der vil varetage opgaven med etablering af ordningerne, er der i henhold til Danmarks Statistiks opgørelse over lønniveauer anvendt en timepris svarende til 635,21 kr. inkl. overhead, som grundlag for at kvantificeringen af disse virksomhedernes samlede interne omstillingsomkostninger. På den baggrund vurderes de interne omstillingsomkostninger for de mellemstore virksomheder at være ca. 122 mio. kr., mens de interne omstillingsomkostninger for de store virksomheder vurderes at være ca. 57 mio. kr.

Endvidere vil de mellemstore og store virksomheder uden ordning i dag have eksterne omkostninger for 5.000 kr. eksklusive moms til etablering af digital platform til administration af indberetningerne. Idet det vurderes, at der vil skulle etableres ca. 3.000 ordninger vurderes de samlede eksterne omstillingsomkostninger at beløbe sig til ca. 15 mio. kr.

Omstillingsomkostningerne for virksomheder uden en nuværende ordning vurderes således samlet at beløbe sig til ca. 194 mio. kr.

De virksomheder, som enten frivilligt har etableret en whistleblowerordning eller har gjort det i medfør af anden lovgivning, for eksempel på det finansielle område, vurderes ligeledes at have omstillingsomkostninger som følge af lovforslaget. Disse består bl.a. i at opdatere eksisterende retningslinjer, vejledninger og kommunikation samt involvering af relevante ledere og bestyrelse og kommunikation til medarbejdere. AMVAB-målingen viser, at virksomheder med en nuværende ordning vil skulle anvende ca. 45 timer hver på at omstille deres eksisterende ordning til kravene i den nye lovgivning.

På baggrund af interviews med udbydere af digitale indberetningsløsninger, er det vurderingen, at der allerede findes ca. 222 whistleblowerordninger uden for den finansielle sektor. Det præcise antal kendes dog ikke. Dertil kommer 128 whistleblowerordninger i finansielle virksomheder.

Som grundlag for at kvantificeringen af omstillingsomkostningerne for de ca. 350 whistleblowerordninger, der allerede er etableret, er ligeledes anvendt en timepris svarende til 635,21 kr. inkl. overhead. På den baggrund vurderes omstillingsomkostningerne for disse ordninger at være ca. 10 mio. kr.

De løbende administrative byrder består i, at virksomhedernes interne whistleblowerenhed, under iagttagelse af lovforslagets bestemmelse herom, for hver indberetning skal 1) registrere indberetningen i systemet; 2) læse indberetningen for at forstå og afgøre, hvad indberetningen omhandler; 3) afklare om indberetningen falder inden for virksomhedens ordning; 4) kvittere for indberetningen; 5) kommunikere med whistlebloweren om eventuelle supplerende oplysninger; 6) orientere relevante personer internt i virksomheden og evt. eksterne rådgivere, der skal indgå i behandlingen af indberetningen; og 7) kommunikere til whistlebloweren om resultatet af behandlingen af indberetningen.

Det lægges til grund for vurderingen af de løbende konsekvenser, at de omfattede virksomheder vil varetage administrationen af den enkelte indberetning, og at den normaleffektive virksomhed skal anvende ca. 5 timer på at administrere hver indberetning. Det er endvidere vurderingen, at det typisk vil være medarbejdere på et ledelsesniveau eller på et højt specialistniveau, der vil håndtere den enkelte indberetning. I henhold til Danmarks Statistiks opgørelse over lønniveauer er på den baggrund anvendt en timepris svarende til 635,21 kr. inkl. overhead, som grundlag for at kvantificeringen af de omfattede virksomhedernes samlede interne omkostninger. Derudover er det vurderingen, at de omfattede virksomheder, som følge af indførelsen af kravet om etablering af whistleblowerordninger, vil modtage ca. 920 indberetninger årligt, når der tages højde for antallet af årlige indberetninger under allerede, etablerede whistleblowerordninger. De samlede interne administrative omkostninger vurderes på baggrund af ovenstående at beløbe sig til ca. 3 mio. kr. årligt.

Derudover består de løbende administrative byrder i, at de omfattede virksomheder vurderes at have eksterne anskaffelser i form af årlig licens på ca. 5.000 kr. til en digital teknisk løsning, hvori indberetningerne bl.a. kan modtages, og hvorigennem der kan kommunikeres med whistlebloweren. Det er som nævnt oven for vurderingen, at der som følge af kravet om indførelse af whistleblowerordninger vil blive etableret ca. 3.000 ordninger. På den baggrund vurderes de løbende eksterne anskaffelser at beløbe sig til ca. 15 mio. kr. årligt.

Udover ovenstående vurderer OBR, at de omfattede virksomheder vil få administrative konsekvenser som følge af udøvelsen af myndighedernes kontrol- og tilsynsforpligtigelse. Omfanget af disse administrative konsekvenser kan dog på nuværende tidspunkt ikke vurderes, da det ikke har været muligt at etablere et nærmere indblik i hvorledes myndighedernes kontrol- og tilsynsforpligtigelse i praksis forventes at blive udøvet.

De fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering

1. Den nationale regulering bør som udgangspunkt ikke gå videre end minimumskravene i EU-reguleringen.

Lovforslaget har i overvejende grad karakter af en minimumsimplementering af direktivet, idet lovforslaget som udgangspunkt kun indeholder bestemmelser, som er nødvendige for at opfylde direktivets krav. Enkelte dele af lovforslaget har dog karakter af overimplementering. Det gør sig navnlig

gældende for så vidt angår det foreslåede materielle anvendelsesområde (lovforslagets § 1), hvor der lægges op til, at lovens beskyttelse ikke kun skal omfatte whistleblowere, der foretager indberetning om overtrædelser inden for visse områder af EU-retten. Det foreslås således, at lovens beskyttelse generelt skal omfatte whistleblowere, som foretager indberetning om alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold.

Ud over den horisontale udvidelse af det materielle anvendelsesområde, lægges der med lovforslaget op til, at alle landets kommuner skal have pligt til at etablere en intern whistleblowerordning, uanset at de nuværende fire kommuner med færre end 10.000 indbyggere efter direktivet kunne være undtaget fra denne pligt.

Det kan hertil tilføjes, at det er Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede udvidelse af det materielle anvendelsesområde vil medføre en mere operationel ordning, idet en ordning baseret på direktivets anvendelsesområde vil indebære en for både whistlebloweren og den modtagende enhed vanskelig juridisk og ressourcekrævende vurdering af, om indberetninger falder inden for anvendelsesområdet.

På den baggrund må der – selvom minimumsimplementering umiddelbart synes bedst i overensstemmelse med principperne for erhvervsrettet EU-regulering – antages at være vægtige argumenter, der i dette tilfælde kan tale for den foreslåede overimplementering. Det bemærkes i øvrigt, at udvidelsen ikke umiddelbart vurderes at medføre merudgifter i forhold til minimumsimplementering.

2. Danske virksomheder skal ikke stilles dårligere i den internationale konkurrence, hvorfor implementeringen ikke bør være mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande

Det er Justitsministeriets vurdering, at den påtænkte implementering ikke stiller danske virksomheder dårligere i den internationale konkurrence. Det bemærkes i den forbindelse navnlig, at direktivets muligheder for at fastsætte regler om deling af ressourcer i den private sektor med lovforslaget foreslås udnyttet i videst muligt omfang.

3. Fleksibilitet og undtagelsesmuligheder i EU-reguleringen bør udnyttes

Der kan henvises til det under pkt. 2 anførte. Det bemærkes endvidere, at direktivets mulighed for udskudt implementering for virksomheder i den private sektor med mellem 50 og 249 beskæftigede foreslås udnyttet.

4. I det omfang det er muligt og hensigtsmæssigt bør EU-regulering implementeres gennem alternativer til regulering

Det er Justitsministeriets vurdering, at det nævnte princip er opfyldt i videst muligt omfang.

5. Byrdefuld EU-regulering bør træde i kraft senest muligt og under hensyntagen til de fælles ikrafttrædelsesdatoer

De foreslåede ikrafttrædelsestidspunkter er identiske med implementeringsfristerne i direktivets artikel 26, stk. 1 og 2. Det fremgår af artikel 26, stk. 1 og 2, at medlemsstaterne skal sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 17. december 2021, dog senest den 17. december 2023 for så vidt angår juridiske enheder i den private sektor med 50 til 249 arbejdstagere.

Principper for agil erhvervsrettet regulering

1. Muliggør anvendelse af nye forretningsmodeller

Det er Justitsministeriets vurdering, at den foreslåede enkle, formålsbestemte og teknologineutrale regulering potentielt muliggør en øget anvendelse af digitale indberetningsløsninger på området. Således bidrager reguleringen potentielt til, at området for digitale indberetningsløsninger kan udvikles yderligere og at nye forretningsmodeller kan opstå.

2. Mere enkel og formålsbestemt

Direktivet forudsætter ikke en systemunderstøttet it-løsning i forbindelse med etableringen af whistleblowerordninger eller andre konkrete anvisninger til, hvorledes virksomhederne skal leve op til de nye lovkrav. Det er således op til den enkelte arbejdsgiver at definere den form for indberetningskanal, der skal etableres. En indberetningskanal kan f.eks. etableres via post, fysisk klageboks eller via en onlineplatform, hvad enten dette er en intranet- eller en internetplatform. Det forudsættes dog ikke en særskilt teknisk løsning hertil.

På den baggrund er det Justitsministeriets vurdering, at reguleringen i videst muligt omfang lever op til princippet, idet der i videst muligt omfang er undladt at stille detaljerede krav og inddrage specifikke beskrivelser, der gør det vanskeligt for virksomhederne at anvende nye teknologier og forretningsmodeller.

3. Teknologineutral

Direktivet forudsætter ikke en systemunderstøttet it-løsning i forbindelse med etableringen af whistleblowerordninger. Administrationen af de whistleblowerordninger, der skal oprettes i medfør af direktivet, skal dog leve op til de almindelige databeskyttelsesretlige regler mv.

Det indebærer at det vil være op til virksomhederne selv at definere, hvorledes man konkret ønsker at leve op til lovens krav, herunder ift. valg eventuel teknologi-understøttelse i den forbindelse.

Det er Justitsministeriets vurdering, at de øvrige principper, herunder princippet om helhedstækning og princippet om brugervenlig digitalisering ikke er relevante for lovforslaget.

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.

7. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget er alene rettet mod private virksomheder og offentlige myndigheder. Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgere.

8. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke har klima- eller miljømæssige konsekvenser.

9. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, i dansk ret.

Lovforslaget har i overvejende grad karakter af en minimumsimplicitering af direktivet, idet lovforslaget som udgangspunkt overvejende indeholder bestemmelser, som er nødvendige for at opfylde direktivets krav. Enkelte dele af lovforslaget har dog karakter af overimplementering. Det gør sig navnlig gældende for så vidt angår det foreslåede materielle anvendelsesområde (lovforslagets § 1), hvor der lægges op til, at lovens beskyttelse ikke kun skal omfatte whistleblowere, der foretager indberetning om overtrædelser inden for visse områder af EU-retten. Det foreslås således, at lovens beskyttelse generelt skal omfatte whistleblowere, som foretager indberetning om alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 3.2.1.2 og de specielle bemærkninger til § 1, stk. 1, nr. 3.

Ud over den horisontale udvidelse af det materielle anvendelsesområde, lægges der med lovforslaget op til, at alle landets kommuner skal have pligt til at etablere en intern whistleblowerordning, uanset at de nuværende fire kommuner med færre end 10.000 indbyggere efter direktivet kunne være undtaget fra denne pligt. Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 3.2.4.2.

Direktivet skal være implementeret senest den 17. december 2021. For mellemstore virksomheder (dvs. enheder i den private sektor med 50 til 249 beskæftigede) er fristen for implementering dog den 17. december 2023.

10. Hørte myndigheder og organisationer mv.

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 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, Rigspolitiet, SMV Danmark, samtlige ministerier, samtlige byretter,

Sorenskriveren på Færøerne, Sø- og Handelsretten, Tinglysningsretten, Transparency International Danmark, Vestre Landsret, Veron, Østre Landsret, og Åbenhedstinget.

11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, an- før »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, an- før »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner		Forslaget forventes at få økonomiske konsekvenser for regioner og kommuner, som vil blive afklaret nærmere i dialogen med regionerne og kommunerne. Forslaget forventes at få økonomiske konsekvenser for juridiske enheder i staten med 50 eller flere ansatte. Merudgifterne forudsættes afholdt inden for hvert ministerområdes eksisterende bevillinger. Forslaget forventes endvidere at medføre merudgifter på Justitsministeriets område, da der skal etableres en ekstern indberetningskanal i Data-tilsynet. Merudgifterne forbundet hermed er under nærmere konsolidering.

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, an- før »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, an- før »Ingen«)
Implemente- ringskonsekven- ser for stat, kom- muner og regio- ner		Forslaget forventes at få it-mæssige implementeringskonsekvenser for dele af det offentlige, navnlig den eksterne whistleblowerordning i Datatilsynet, idet det med lovforslaget forudsættes, at det skal være muligt at optræde som anonym whistleblower ved indberetning til en ekstern whistleblowerordning, og at der vil være mulighed for anonym to-vejs-kommunikation mellem whistlebloweren og den eksterne ordning, hvilket kræver særlig it-understøttelse. Forslaget kan få it-mæssige implementeringskonsekvenser for de myndigheder i den offentlige sektor, som er forpligtet til at etablere en intern whistleblowerordning, idet administrationen af de interne whistleblowerordninger skal leve op til de almindelige databeskyttelsesretlige regler, hvilket f.eks. kan sikres ved it-understøttelse.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet		Forslaget forventes ikke at medføre øvrige erhvervsøkonomiske konsekvenser, ud over de administrative konsekvenser.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet		Forslaget forventes at medføre omstillingsomkostninger på ca. 204 mio. kr. og løbende administrative byrder på ca. 18 mio. kr. årligt for de omfattede virksomheder i den private sektor.
Administrative konsekvenser for borgerne		Ingen.

	Positive konsekvenser/mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, an- før »Ingen«)	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, an- før »Ingen«)
Miljømæssige konsekvenser		Ingen.
Forholdet til EU- retten	Lovforslaget implementerer Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.	
Er i strid med de principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering/ Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	Ja Nej X	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Kapitel 1

Til § 1

Den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 1 angiver lovens materielle anvendelsesområde.

Det foreslås i *stk. 1, nr. 1*, at loven finder anvendelse på indberetninger, som vedrører overtrædelser af en EU-retsakt, som omfattet af anvendelsesområdet for direktivet.

Det foreslås i *stk. 1, nr. 2*, at loven finder anvendelse på indberetninger, som vedrører overtrædelser af love eller andre retsakter, som gennemfører en EU-retsakt som er omfattet af anvendelsesområdet for direktivet.

De foreslåede *stk. 1, nr. 1 og 2*, har til formål at implementere direktivets artikel 2, *stk. 1, litra a-c*.

Det følger af direktivets artikel 2, *stk. 1, litra a*, at beskyttelsen omfatter personer, der indberetter overtrædelser, der er omfattet af anvendelsesområdet for de EU-retsakter, der er anført i direktivets bilag del I. Disse EU-retsakter vedrører følgende områder: offentligt udbud, finansielle tjenesteydelser, produkter og markeder, og forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, produktsikkerhed- og overensstemmelse, transportsikkerhed, miljøbeskyttelse, strålingsbeskyttelse og nuklear sikkerhed, fødevare- og fodersikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd, folkesundhed, forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af privatlivets fred og netværks- og informationssystemers sikkerhed.

Overtrædelser af en EU-retsakt, der fremgår af direktivets bilag del I, og som er direkte anvendelig i dansk ret, er således omfattet af lovens materielle anvendelsesområde. Tilsvarende gælder for overtrædelser af en lov eller anden retsakt, som gennemfører en EU-retsakt, der fremgår af direktivets bilag del I.

Det følger af direktivets artikel 2, stk. 1, litra b, at beskyttelsen omfatter personer, der indberetter oplysninger om overtrædelser, der skader Unions finansielle interesser, som omhandlet i artikel 325 (bekæmpelse af svig m.v.) i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og yderligere specificeret i relevante EU-foranstaltninger.

Sådanne overtrædelser er således omfattet af lovforslagets materielle anvendelsesområde, som foreslået i stk. 1, nr. 1 og 2.

Det følger af direktivets artikel 2, stk. 1, litra c, at beskyttelsen omfatter personer, der indberetter oplysninger om overtrædelser relateret til det indre marked som omhandlet i artikel 26, stk. 2, i TEUF, herunder overtrædelser af EU-konkurrence- og -statsstøttere reglerne, samt overtrædelser vedrørende det indre marked i forbindelse med handlinger, der er i strid med de selskabsskatteretlige regler, eller ordninger, hvis formål er at opnå en skattefordel, som virker mod formålet og hensigten med de relevante selskabsskatteretlige regler.

Sådanne overtrædelser er således omfattet af lovforslagets materielle anvendelsesområde, som foreslået i stk. 1, nr. 1 og 2.

Henvisningen i direktivet til EU-retsakter i direktivets bilag I skal forstås som en dynamisk henvisning i overensstemmelse med standardsystemet for henvisninger til EU-retsakter, jf. præambelbetragtning 19. Hvis en EU-retsakt i bilaget således er blevet eller bliver ændret, vedrører henvisningen den ændrede retsakt, og hvis en EU-retsakt i bilaget er blevet eller bliver erstattet, vedrører henvisningen den nye retsakt.

For så vidt angår indberetninger om overtrædelser af de EU-retsakter, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde og således omfattet af den foreslåede § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, bemærkes det, at der ikke gælder et krav om, at overtrædelserne skal være af en vis grovhed. Enhver overtrædelse af sådanne retsakter vil derfor være omfattet af lovens anvendelsesområde.

Det foreslås i *stk. 1, nr. 3*, at loven finder anvendelse på indberetninger, som vedrører alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold.

Kriteriet ”alvorlige lovovertrædelser og øvrige alvorlige forhold” angiver, at der som udgangspunkt skal være tale om forhold, hvis afdækning er i offentlighedens interesse.

Det vil i det enkelte tilfælde afhænge af en konkret vurdering, om indberetningen kan anses for at angå en alvorlig lovovertrædelse eller et alvorligt forhold i øvrigt. Der er tale om et objektivi kriterium, hvor det i sidste instans vil være op til domstolene at vurdere, om en indberetning falder inden for eller uden for lovens anvendelsesområde.

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

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

I den offentlige sektor vil grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige principper, herunder undersøgelsesprincippet, krav om saglighed, magtfordrejningsgrundsætningen og proportionalitet være omfattet. Det samme vil være tilfældet ved bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere.

Indberetninger om whistleblowerens eget ansættelsesforhold vil som udgangspunkt falde uden for lovens anvendelsesområde, medmindre en sådan indberetning vedrører en alvorlig lovovertrædelse eller et i øvrigt alvorligt forhold. Omfattet er bl.a. tilfælde af seksuel chikane eller andre grove personrelaterede konflikter på arbejdspladsen, f.eks. grov chikane.

Chikane og seksuel chikane skal forstås i overensstemmelse med definitionerne i ligebehandlingsloven.

Som fastslået i ligebehandlingsloven omfatter seksuel chikane enhver form for uønsket verbal, ikkeverbal eller fysisk adfærd med seksuelle undertoner med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed, navnlig ved at skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima. Bestemmelsen definerer ingen nedre grænse for, hvornår en seksuel adfærd objektivi t set bliver til seksuel chikane. Opfattelsen af, hvad der er ”uønsket seksuel adfærd” afgøres konkret og afhænger således af den krænkede persons egne grænser, som igen vil være forskellig fra person til

person. Der stilles dog krav om, at der skal være tale om en handling (adfærd), og at denne opleves som uønsket. Indberetninger om enhver form for seksuel chikane i overensstemmelse med denne definition vil være omfattet af lovens materielle anvendelsesområde.

Ifølge ligebehandlingsloven omfatter chikane enhver form for uønsket verbal, ikkeverbal eller fysisk adfærd i relation til en persons køn med det formål eller den virkning at krænke denne persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima. Det fremgår af lovbemærkningerne, at chikanøs adfærd kan antage flere forskellige former, herunder adfærd af fysisk eller psykisk karakter, af skreven eller verbal karakter samt af visuel karakter. Chikane på grund af køn kan forekomme, når en person f.eks. bagtales, generes eller isoleres på grund af sit køn. Til forskel fra seksuel chikane kan chikane foreligge, uden at chikanøren foretager sig noget aktivt over for den chikanerede person, f.eks. ved at ignorere og holde vedkommende uden for almindeligt samvær på arbejdspladsen. Hvorvidt der er tale om grov chikane, vil således bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Oplysninger om øvrige forhold, herunder oplysninger om overtrædelser af interne retningslinjer af mindre alvorlig karakter, herunder regler om sygefravær, alkohol, påklædning, brug af kontorartikler mv., og oplysninger om andre personalerelaterede konflikter på arbejdspladsen, vil som udgangspunkt ikke være omfattet af lovens anvendelsesområde. Sådanne oplysninger vil i overensstemmelse med gældende regler og retningslinjer kunne indgives til nærmeste leder, personale-/HR-afdeling eller en tillidsrepræsentant.

Uden for det påtænkte anvendelsesområde vil således som det klare udgangspunkt falde indberetninger om konflikter mellem to eller flere medarbejdere og indberetninger om personers eget ansættelsesforhold i øvrigt, jf. dog ovenfor om tilfælde af seksuel chikane og grov chikane.

Konkrete tvister mellem medarbejdere mv. håndteres som det klare udgangspunkt på arbejdspladsen eller i det fagretlige system. Der kan dog være særlige tilfælde, hvor selv mindre samarbejdsvanskeligheder konkret kan indebære risici for skade på menneskers liv eller helbred eller i øvrigt indebærer en reel risiko for væsentlig skadevirkning. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis kritiske funktioner og processer, herunder i sundheds-, forsvars-, eller transportsektoren, stækkes som følge af personlige konflikter.

Der kan eksempelvis tænkes på en situation, hvor selv mindre personkonflikter mellem kritisk frontlinjepersonel og/eller personer, hvis funktion indebærer ansvar for menneskers liv og helbred mv., f.eks. befodringsansvarlige og sundhedspersonale, kan medføre, at der konkret er en forhøjet risiko for alvorlige skadevirkninger. Sådanne forhold vil også anses for at udgøre alvorlige forhold i lovens forstand.

Øvrige ansættelsesretlige forhold, herunder konflikter, der falder inden for det fagretlige system, falder dog således som det klare udgangspunkt uden for lovens materielle anvendelsesområde.

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

Hvis en modtaget indberetning falder uden for det ovenfor angivne anvendelsesområde, vil den modtagende enhed 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 have pligt til at vejlede afsenderen herom samt, hvortil henvendelsen eventuelt kan rettes, jf. også bemærkningerne til § 12, stk. 3.

Whistleblowerenheder i den private sektor vil ikke have en sådan pligt, men kan vælge at gøre afsenderen af indberetningen opmærksom på, at indberetningen ikke vurderes at falde inden for anvendelsesområdet og eventuelt hvor de indberettede oplysninger kan behandles, f.eks. ved at rette henvendelse til HR eller en tillidsrepræsentant mv.

Det foreslås i *stk. 2*, at loven ikke finder anvendelse på indberetninger om overtrædelser af udbudsreglerne vedrørende forsvars- eller sikkerhedsmæssige aspekter, medmindre de er omfattet af de i *stk. 1 nr. 1 og 2* relevante EU-retsakter.

Se i øvrigt bemærkningerne til *stk. 1*, ovenfor om retsvirkningen af, at en indberetning falder uden for lovens materielle anvendelsesområde.

Den foreslåede bestemmelse i stk. 2 undtager overtrædelser af udbudsreglerne vedrørende forsvars- og sikkerhedsmæssige aspekter fra lovens materielle anvendelsesområde, hvor disse er omfattet af artikel 346 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Det foreslås i *stk. 3*, at en række nærmere angivne typer af oplysninger og sager undtages fra lovens anvendelsesområde. Bestemmelsen har til formål at implementere direktivets artikel 3, stk. 3, litra a-d, hvorefter direktivet ikke berører anvendelsen af EU-retten eller national ret for så vidt angår visse bestemte oplysninger, herunder klassificerede informationer og tavshedspligten mellem advokat og klient og mellem læge og patient, og de nationale straffeprocessuelle regler, navnlig dem, der har til formål at sikre integriteten af efterforskningen og retsforfølgningen eller de berørte personers ret til et forsvar, jf. præambeltragtning 28.

Det foreslås i stk. 3, *nr. 1*, at loven ikke finder anvendelse på klassificerede oplysninger, der falder inden for rammerne af Justitsministeriets cirkulære nr. 10338 af 17. december 2014 om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt (sikkerhedscirkulæret), der samtidig er fortrolige, jf. straffelovens § 152, stk. 3.

Der er tale om kumulative betingelser, som medfører, at oplysningerne alene undtages fra lovens anvendelsesområde, hvis en oplysning dels er klassificeret, dels er fortrolig. Fortrolige oplysninger skal i den forbindelse forstås i overensstemmelse med straffelovens § 152, stk. 3, hvorefter en oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Den foreslåede undtagelse i stk. 3, *nr. 1*, følger af direktivets artikel 3, stk. 1, litra a, hvorefter direktivet ikke berører anvendelsen af EU-retten eller national ret vedrørende beskyttelse af klassificerede oplysninger.

Det foreslås i stk. 3, *nr. 2*, at loven ikke finder anvendelse på oplysninger, som i henhold til retsplejelovens § 129 er omfattet af advokaters tavshedspligt.

Det foreslås endvidere i stk. 3, *nr. 3*, at loven ikke finder anvendelse på oplysninger, som i henhold til sundhedslovens § 40 er omfattet af sundhedspersoners tavshedspligt.

De foreslåede undtagelser i stk. 3, *nr. 2 og 3*, skal ses i lyset af, at det følger af direktivets artikel 3, stk. 3, litra b, at direktivet ikke berører anvendelsen af EU-retten eller national ret vedrørende beskyttelse af retten til fortrolighed mellem advokat og klient og mellem læge og patient.

Det foreslås i stk. 3, *nr. 4*, at loven ikke finder anvendelse på oplysninger om rettens rådslagning og afstemning, som i henhold til retsplejelovens § 885 er omfattet af tavshedspligt.

Den foreslåede undtagelse i stk. 3, *nr. 4*, følger af direktivets artikel 3, stk. 3, litra c, hvorefter direktivet ikke berører anvendelsen af EU-retten eller national ret vedrørende tavshedspligt for så vidt angår retslige rådslagninger og afstemninger.

Det foreslås i stk. 3, *nr. 5* at loven ikke skal gælde for sager inden for strafferetsplejen. Den foreslåede bestemmelse 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.

Med begrebet »sager inden for strafferetsplejen« forstår alle sager vedrørende gennemførelse af strafferetlige retsfølger, herunder også de sager, der efter særlig hjemmel behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed, f.eks. sager inden for skatte- og afgiftslovgivningen hvor der er hjemmel til administrativt at udstede bødeforlæg. Omfattet af bestemmelsen er således bl.a. sager vedrørende politiets efterforskning af lovovertrædelser og anklagemyndighedens udøvelse af funktioner i forbindelse med en straffesags behandling ved domstolene.

Bestemmelsen betyder, at loven ikke finder anvendelse fra det tidspunkt, hvor en myndighed har besluttet at overgive sagen til politiet, eller hvor en forvaltningsmyndighed konstaterer, at der er grundlag for at udstede et administrativt bødeforlæg.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 3.2.1.2 om lovens materielle anvendelsesområde.

Den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 2 fastsætter med udgangspunkt i direktivets artikel 5 definitioner på centrale begreber i lovforslaget.

I den foreslåede bestemmelse i *stk. 1, nr. 1, litra a*, defineres ”overtrædelser” som handlinger eller undladelser, der er ulovlige, jf. § 1, stk. 1, nr. 1 og 2, eller udgør en alvorlig lovovertrædelse eller et i øvrigt alvorligt forhold, jf. § 1, stk. 1, nr. 3.

I lovforslagets *stk. 1, nr. 1, litra b*, defineres ”overtrædelser” endvidere som handlinger eller undladelser, der gør det muligt at omgå formålet med de regler, som henhører under lovens anvendelsesområde, jf. § 1.

Den foreslåede bestemmelse bygger på direktivets artikel 5, nr. 1, dog således, at definitionen foreslås udvidet til også at omfatte øvrige alvorlige lovovertrædelser eller alvorlige forhold som følge af den foreslåede udvidelse i § 1 af det materielle anvendelsesområde.

Begrebet overtrædelse omfatter også misbrug som defineret i EU-Domstolens retspraksis, det vil sige handlinger eller undladelser, der ikke forekommer at være ulovlige i formel henseende, men som gør det muligt at omgå lovens formål eller hensigt, jf. præambelbetragtning 42.

I den foreslåede bestemmelse i *stk. 1, nr. 2*, defineres ”oplysninger om overtrædelser” som enhver oplysning, herunder rimelig mistanke, om faktiske eller potentielle overtrædelser, som har fundet sted eller med stor sandsynlighed vil finde sted i den organisation, hvor whistlebloweren arbejder eller har arbejdet, eller i en anden organisation, som whistlebloweren er eller var i kontakt med via sit arbejde, samt om forsøg på at skjule sådanne overtrædelser. Bestemmelsen er en ordret gengivelse af direktivets artikel 5, stk. 1, nr. 2.

I den foreslåede bestemmelse i *stk. 1, nr. 3*, defineres ”indberetning eller at indberette” som mundtlig eller skriftlig meddelelse af oplysninger om overtrædelser. Bestemmelsen svarer til direktivets artikel 5, nr. 3.

I den foreslåede bestemmelse i *stk. 1, nr. 4*, defineres ”intern indberetning” som mundtlig eller skriftlig meddelelse af oplysninger om overtrædelser, inden for en juridisk enhed i den private eller offentlige sektor. Bestemmelsen svarer til direktivets artikel 5, stk. 1, nr. 4.

I den foreslåede bestemmelse i *stk. 1, nr. 5*, defineres ”ekstern indberetning” som mundtlig eller skriftlig meddelelse af oplysninger om overtrædelser til en ekstern whistleblowerordning. Bestemmelsen svarer indholdsmæssigt til direktivets artikel 5, stk. 1, nr. 5.

I den foreslåede bestemmelse i *stk. 1, nr. 6*, defineres ”offentliggørelse” som det forhold, at oplysninger om overtrædelser gøres offentligt tilgængelige. Bestemmelsen svarer til direktivets artikel 5, stk. 1, nr. 6. Med definitionen sigtes der navnlig på det forhold, at der via nyhedspressen, sociale medier eller lignende platforme offentliggøres oplysninger om overtrædelser.

I den foreslåede bestemmelse i *stk. 1, nr. 7*, defineres ”whistleblower” som en fysisk person, der foretager indberetning eller offentliggørelse af oplysninger om overtrædelser, der er erhvervet i forbindelse med vedkommendes arbejdsrelaterede aktiviteter, og som falder inden for en rækkes oplyste persongrupper. Bestemmelsen gennemfører og svarer indholdsmæssigt til direktivets artikel 4, stk. 1-3.

Efter det foreslåede *litra a*, kan arbejdstagere omfattes af lovens beskyttelse. Arbejdstagerbegrebet skal forstås i overensstemmelse med den i TEUF artikel 45, stk. 1, anvendte betydning, jf. direktivets artikel 4, stk. 1, litra a. Det bemærkes i den forbindelse, at det efter lovforslaget ikke er et krav, at en arbejdstager skal have udnyttet sin fri bevægelighed for at påberåbe sig den beskyttelse, der følger af lovforslagets stk. 1, nr. 1.

Efter det foreslåede *litra b*, kan selvstændig erhvervsdrivende omfattes af lovens beskyttelse. Begrebet skal forstås i overensstemmelse med den i TEUF artikel 49 anvendte betydning, jf. direktivets artikel 4, stk. 1, litra b. Det bemærkes i den forbindelse, at det efter lovforslaget ikke er et krav, at en selvstændig erhvervsdrivende skal have udnyttet sin fri bevægelighed for at påberåbe sig den beskyttelse, der følger af lovforslagets stk. 1, nr. 2.

Efter det foreslåede *litra c*, kan medlemmer af direktionen, bestyrelsen, tilsynsrådet eller det tilsvarende ledelsesorgan i en virksomhed omfattes af lovens beskyttelse.

Efter det foreslåede *litra d*, kan frivillige og ulønnede praktikanter omfattes af lovens beskyttelse.

Efter det foreslåede *stk. litra e*, kan enhver person, som arbejder under tilsyn og ledelse af kontrahenter, underleverandører og leverandører omfattes af

lovens beskyttelse. Det indebærer, at en whistleblower, der er ansat eller i øvrigt arbejder under tilsyn og ledelse i en juridisk enhed, der fungerer som kontrahent, underleverandør eller leverandør til den juridiske enhed, som indberetningen vedrører, er omfattet af lovens beskyttelse, hvis lovens øvrige betingelser for opnåelse af beskyttelse er opfyldt.

Efter det foreslåede *litra f*, kan personer, der foretager indberetning eller offentliggørelse af oplysninger, der er erhvervet i forbindelse med vedkommendes arbejdsrelaterede aktiviteter, som siden er ophørt, omfattes af lovens beskyttelse. Efter bestemmelsen kan beskyttelsen således omfatte personer, der tidligere har arbejdet for en arbejdsgiver og som indberetter oplysninger, som vedkommende er kommet i besiddelse af i den periode, som personen arbejdede for den pågældende arbejdsgiver, hvis lovens øvrige betingelser for opnåelse af beskyttelse er opfyldt.

Efter det foreslåede *litra g*, kan personer, hvis arbejdsmæssige forhold endnu ikke er påbegyndt, omfattes af lovens beskyttelse i de tilfælde, hvor oplysninger om overtrædelser er blevet erhvervet i løbet af ansættelsesprocessen eller andre førkontraktuelle forhandlinger. Efter bestemmelsen kan beskyttelsen således omfatte personer, der endnu ikke er påbegyndt ansættelse hos en arbejdsgiver, men hvis indberetning vedrører oplysninger, som er kommet til personens kendskab i forbindelse med ansættelsesprocessen, herunder i forbindelse med ansættelsessamtale, indledende forhandlinger, rundvisning hos den pågældende arbejdsgiver mv. Beskyttelsen kan således tillige omfatte whistleblowere, som indberetter oplysninger, som er kommet til personens kendskab i forbindelse med førkontraktuelle forhandlinger med en juridisk enhed.

I den foreslåede bestemmelse i *stk. 1, nr. 8*, defineres ”formidler” som en fysisk person, der bistår en whistleblower med indberetningsprocessen i en arbejdsrelateret sammenhæng, og hvis bistand bør være fortrolig. En formidler kan f.eks. være whistleblowerens kollega, tillidsrepræsentant eller lignende. Bestemmelsen svarer til direktivets artikel 5, stk. 1, nr. 8.

I den foreslåede bestemmelse i *stk. 1, nr. 9*, defineres ”arbejdsrelateret sammenhæng” som nuværende eller tidligere arbejdsaktiviteter i den private eller offentlige sektor, uanset disse aktiviteter art, hvor personer erhverver oplysninger om overtrædelser, og hvor disse personer kunne risikere at blive udsat for repressalier, hvis de indberettede sådanne oplysninger. Bestemmelsen svarer til direktivets artikel 5, stk. 1, nr. 9.

I den foreslåede bestemmelse i *stk. 1, nr. 10*, defineres ”berørt person” som en fysisk eller juridisk person, der i indberetningen eller offentliggørelsen angives som en person, til hvem overtrædelsen kan henregnes, eller som nævnte person har tilknytning til. Den berørte person er hovedsageligt den, som whistleblowerens indberetning omhandler. Den berørte person kan også være den, som har tilknytning til den person, som whistleblowerens indberetning omhandler, herunder f.eks. denne persons ægtefælle. Bestemmelsen svarer til direktivets artikel 5, stk. 1, nr. 10.

I den foreslåede bestemmelse i *stk. 1, nr. 11*, defineres ”repressalier” som enhver direkte eller indirekte handling eller undladelse, som finder sted i en arbejdsrelateret sammenhæng, er en følge af intern eller ekstern indberetning eller af offentliggørelse og forårsager eller kan forårsage whistlebloweren uberettiget skade. Bestemmelsen svarer til direktivets artikel 5, stk. 1, nr. 11.

I den foreslåede bestemmelse i lovforslagets *stk. 1, nr. 12*, defineres ”opfølgning” som ethvert tiltag truffet af modtageren af en indberetning eller den kompetente myndighed til at vurdere rigtigheden af de påstande, der fremsættes i indberetningen, og, hvor det er relevant, til at imødegå den indberettede overtrædelse, herunder via tiltag såsom en intern undersøgelse, en efterforskning, retsforfølgning, et søgsmål til tilbagesøgning af midler eller sagsafslutning. Bestemmelsen svarer til direktivets artikel 5, stk. 1, nr. 12.

I den foreslåede bestemmelse i lovforslagets *stk. 1, nr. 13*, defineres ”feedback” som meddelelse til whistlebloweren af oplysninger om de påtænkte eller trufne tiltag som opfølgning og om begrundelsen for en sådan opfølgning. Bestemmelsen svarer til direktivets artikel 5, stk. 1, nr. 13.

Til § 3

Den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 3 gennemfører direktivets artikel 3, stk. 1, der omhandler forholdet til andre EU-retsakter.

Efter den foreslåede bestemmelses *1. led*, finder særlige regler om indberetning af overtrædelser, der er fastsat i medfør af sektorspecifikke EU-retsakter og nationale regler, der gennemfører disse retsakter, fortsat anvendelse.

Efter den foreslåede bestemmelses *2. led*, supplerer reglerne i nærværende lovforslag de i 1. pkt. nævnte regler i det omfang, et forhold ikke der er ufravigeligt reguleret.

Bestemmelsen skal ses i lyset af præambelbetragtning 20, hvoraf det bl.a. fremgår, at direktivet – for at sikre konsekvens og retssikkerhed på tværs af medlemsstaterne – skal finde anvendelse på alle forhold, der ikke er reguleret i henhold til de sektorspecifikke retsakter og dermed skal loven supplere sådanne retsakter, så de er i fuld overensstemmelse med direktivets minimumsstandards. De særlige sektorspecifikke retsakter er optrykt i direktivets bilag del II.

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

Det indebærer bl.a., at arbejdsgivere med færre end 50 beskæftigede, der allerede er underlagt en forpligtelse til at etablere en whistleblowerordning, fortsat skal have en whistleblowerordning, selv om forpligtelsen i medfør af denne lov alene omfatter arbejdsgivere med 50 beskæftigede eller flere. Det indebærer endvidere, at eventuelle krav om mulighed for anonym indberetning mv. i sådanne sektorspecifikke ordninger fortsat skal opretholdes.

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

Til § 4

Den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 4 regulerer forholdet til aftale. Det følger af den foreslåede § 4, at loven ikke ved aftale kan fraviges til skade for whistlebloweren eller berørte personer. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 24 om intet afkald på rettigheder. Den foreslåede bestemmelse angiver således, at loven er beskyttelsespræceptiv.

Bestemmelsen indebærer, at whistlebloweren eller den eller de berørte personer ikke gyldigt kan give afkald på de rettigheder, der tilkommer dem i medfør af loven. Eksempelvis vil en klausul i en ansættelseskontrakt, der helt eller delvist fratager den ansatte den beskyttelse, som følger af loven, være ugyldig. Der er derimod intet til hinder for, at whistlebloweren eller den berørte person ved aftale tillægges rettigheder, der stiller disse bedre end lovens regler, så længe disse rettigheder ikke går ud over de rettigheder, der tilkommer henholdsvis de berørte personer eller whistlebloweren i henhold til loven.

Kapitel 2

Til § 5

Den foreslåede § 5 i lovforslaget angiver én af betingelserne, der skal være opfyldt for som whistleblower at være berettiget til den beskyttelse, der følger af loven.

Efter det foreslåede *stk. 1*, er det en betingelse for opnåelse af lovens beskyttelse, at der er foretaget indberetning på en af de i *nr. 1-3*, angivne måder. Bestemmelsen gennemfører dele af direktivets artikel 6, stk. 1, litra b, og artikel 6, stk. 4.

Efter bestemmelsens *nr. 1-3*, er det en betingelse for opnåelse af lovens beskyttelse, at der er foretaget indberetning til en intern whistleblowerordning, som er oprettet i medfør af lovforslagets kapitel 3 (*nr. 1*), at der er foretaget ekstern indberetning til en ekstern whistleblowerordning, jf. lovens kapitel 4 (*nr. 2*), *eller* at der er foretaget indberetning til relevante EU-institutioner, organer, kontorer eller agenturer i Den Europæiske Union, der har eksterne indberetningskanaler og procedurer for modtagelse af indberetninger af overtrædelser, der henhører under lovens anvendelsesområde (*nr. 3*).

Den foreslåede *nr. 3* omfatter indberetninger til de whistleblowerordninger, som er etableret i en række EU-institutioner for indberetning og håndtering af overtrædelser, der henhører under direktivets anvendelsesområde. Navnlig drejer det sig om EU-kommissionen, Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA), Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA), Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed (ESMA) og Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA), jf. direktivets præambelbetragtning 69.

Bestemmelsen indebærer, at personer, der indberetter oplysninger om overtrædelser, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde, det vil sige indberetninger, som vedrører overtrædelser af en direkte anvendelig EU-retsakt, som omfattet af anvendelsesområdet for direktivet eller indberetninger, som vedrører overtrædelser af love eller andre retsakter, som gennemfører en EU-retsakt som omfattet af anvendelsesområdet for direktivet til sådanne eksterne whistleblowerordninger i EU-institutioner tillige er omfattet af lovens beskyttelse.

Efter det foreslåede *stk. 2*, gælder lovens beskyttelse endvidere ved offentliggørelse af oplysninger under forudsætning af, at den person, der foretager en offentliggørelse, opfylder et af kriterierne i bestemmelsens nr. 1-3. Bestemmelsen gennemfører dele af direktivets artikel 6, stk. 1, litra b og artikel 15, stk. 1.

Efter bestemmelsens *nr. 1*, gælder lovens beskyttelse ved offentliggørelse, hvis den person, der foretager en offentliggørelse, først har foretaget indberetning til en intern whistleblowerordning og derefter til den eksterne whistleblowerordning, eller direkte indberetning til den eksterne whistleblowerordning efter denne lov og uden, at den relevante whistleblowerenhed har truffet passende tiltag som reaktion på indberetningen inden for den 3-måneders frist, som er fastsat i § 12, stk. 2, nr. 3, og § 20, stk. 2, nr. 3, eller 6-måneders fristen i behørigt begrundede tilfælde for så vidt angår den eksterne whistleblowerordning, jf. nærmere de specielle bemærkninger til § 20, stk. 2, nr. 3.

Efter nr. 1, kan offentliggørelse således være berettiget, hvis whistlebloweren ikke inden for 3-måneders fristen modtager en orientering fra whistleblowerenheden om, hvordan enheden har fulgt op på indberetningen. Offentliggørelse kan endvidere være berettiget i de tilfælde, hvor whistleblowerenheden ikke har foretaget en passende undersøgelse af indberetningen eller i øvrigt ikke har truffet et passende tiltag i anledning af indberetningen.

I de tilfælde, hvor der er foretaget indberetning til både en intern og en eksterne whistleblowerordning, er det en forudsætning for opnåelse af beskyttelse ved offentliggørelse, at begge whistleblowerenheder har undladt at træffe passende tiltag som reaktion på indberetningen inden for den fastsatte frist.

Hvorvidt der er tale om et passende tiltag i anledning af indberetningen afgøres ud fra en konkret vurdering af omstændighederne i den enkelte sag.

Passende tiltag skal forstås i overensstemmelse med de krav om omhyggelig opfølgning, der stilles efter § 12, stk. 2, nr. 2, og § 20, stk. 2, nr. 2. I vurderingen kan således indgå oplysninger om overtrædelsens karakter og grovhed. Hensigtsmæssigheden af opfølgningen vil således afhænge af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde og af arten af den pågældende overtrædelse. Afgørelse herom træffes i sidste ende af domstolene.

For så vidt angår opfølgning fra den eksterne whistleblowerenhed vil en afgørelse om, at en overtrædelse er klart mindre alvorlig, og at der bortset fra sagsafslutning ikke er behov for yderligere opfølgning, jf. den foreslåede § 21, i almindelighed udgøre passende opfølgning i henhold til loven, jf. præambelbetragtning 79. En whistleblower vil således kun i helt særlige tilfælde være berettiget til beskyttelse ved offentliggørelse, hvis der er truffet en afgørelse om, at der ikke er behov for yderligere opfølgning.

Der henvises i øvrigt til de specielle bemærkninger til § 12, stk. 2, nr. 2, og § 20, stk. 2, nr. 2 for nærmere om forståelsen af, hvad der forstås ved omhyggelig opfølgning.

Efter bestemmelsens *nr. 2*, gælder lovens beskyttelse ved offentliggørelse, hvis den person, der offentliggør oplysninger om en overtrædelse, har rimelig grund til at antage, at overtrædelsen kan udgøre en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor der er tale om en nødsituation eller risiko for uoprettelig skade, jf. præambelbetragtning 80.

Fare for offentlighedens interesser kan f.eks. omfatte de tilfælde, hvor overtrædelsen indebærer en fare for enkeltpersoners liv og sikkerhed. Det kan også være de tilfælde, hvor der er en fare for miljøskade, som kan medføre en risiko for, at menneskers sundhed påvirkes negativt. Kriteriet ”overhængende fare” indebærer, at der skal foreligge en reel og konkret risiko for, at eventuel skade vil indtræde i en nær fremtid. Kriteriet ”åbenbar fare” indebærer, at der skal foreligge en reel og konkret risiko for, at en ikke-uvæsentlig skade vil indtræde.

Efter bestemmelsens *nr. 3*, gælder lovens beskyttelse ved offentliggørelse, hvis den person, der offentliggør oplysninger om overtrædelser, har rimelig grund til at antage, at der i tilfælde af indberetning til en ekstern whistleblowerordning er risiko for repressalier, eller der er ringe udsigt til, at overtrædelsen vil blive imødegået effektivt.

En offentliggørelse vil være berettiget efter den foreslåede nr. 3 i de tilfælde, hvor der er ringe udsigt til, at overtrædelsen kan imødegås effektivt på grund af sagens særlige omstændigheder, herunder de tilfælde, hvor bevismateriale kan blive skjult eller ødelagt, eller hvor der kan være en hemmelig samordning mellem en myndighed og den person, der har begået overtrædelsen, eller er involveret i overtrædelsen, jf. præambelbetragtning 81.

Til § 6

Den foreslåede § 6 angiver én af betingelserne, der skal være opfyldt for som whistleblower at være berettiget til den beskyttelse, der følger af loven.

Det fremgår af bestemmelsen, at det er en forudsætning for beskyttelse, at whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger om overtrædelser var korrekte på tidspunktet for indberetningen, og at oplysningerne henhørte under lovens anvendelsesområde. Den foreslåede bestemmelse gennemfører direktivets artikel 6, stk. 1, litra a.

Efter den foreslåede bestemmelses *1. led*, er det en forudsætning for at opnå lovens beskyttelse, at whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger om overtrædelser var korrekte på tidspunktet for indberetningen. Det er således en forudsætning for opnåelse af beskyttelse, at whistlebloweren er i god tro om oplysningernes rigtighed, og at god tro forelå på tidspunktet for indberetningen. I tilfælde af, at whistlebloweren foretager offentliggørelse, vil god tro skulle foreligge på tidspunktet for offentliggørelsen.

Spørgsmålet om god tro om oplysningernes korrekthed skal vurderes på baggrund af de konkrete omstændigheder, herunder de oplysninger, som den pågældende havde til rådighed på tidspunktet for indberetningen, jf. præambelbetragtning 32. Hvorvidt whistlebloweren var i god tro vil således afhænge af en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder.

Det indebærer, at en person, der i god tro indberetter ukorrekte oplysninger om overtrædelser også er omfattet af lovens beskyttelse. Whistleblowerens motiver til at foretage indberetning er som udgangspunkt irrelevante for, om personen er berettiget til beskyttelse.

Det indebærer samtidig, at personer, der bevidst indberetter urigtige oplysninger, ikke nyder beskyttelse.

Det er ikke en forudsætning for at opnå beskyttelse, at oplysninger om overtrædelser er ledsaget af et egentligt bevis for overtrædelser. Oplysninger, der rejser rimelig tvivl eller mistanke om faktiske eller potentielle overtrædelser, er således også omfattet af lovens beskyttelse.

Oplysninger om overtrædelser, som allerede er kendt for offentligheden, og oplysninger om overtrædelser, som er åbenbart grundløse, herunder ubegrundede rygter og sladder, er dog ikke omfattet af lovens beskyttelse, jf. præambelbetragtning 43.

Efter den foreslåede bestemmelses 2. led, er det en forudsætning for at opnå beskyttelse efter loven, at whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger henhørte under lovens anvendelsesområde.

Bestemmelsen forudsætter således god tro om, at de indberettede oplysninger falder inden for det foreslåede anvendelsesområde, jf. lovforslagets § 1. På samme måde som beskrevet ovenfor vil spørgsmålet om, hvorvidt whistlebloweren var i god tro om anvendelsesområdet afhænge af en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder.

Til § 7

Den foreslåede bestemmelse har til formål at gennemføre direktivets artikel 21, stk. 2 og 3.

Efter den foreslåede bestemmelses stk. 1, anses en whistleblower, der opfylder betingelserne for at opnå beskyttelse i lovforslagets §§ 5-6 ikke for at have tilsidesat en lovbestemt tavshedspligt og ifalder ikke nogen form for ansvar herfor, forudsat at personen havde rimelig grund til at antage, at indberetningen eller offentliggørelsen af de pågældende oplysninger var nødvendig for at afsløre et forhold omfattet af lovforslagets anvendelsesområde.

Hvis de ovennævnte betingelser er opfyldt, må whistlebloweren ikke ifalde ansvar, hverken civilretligt, strafferetligt, administrativt eller ansættelsesretligt. Det kræver som nævnt, at whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at indberetning eller offentliggørelse af oplysningerne var nødvendige for at afsløre en overtrædelse.

Den foreslåede ansvarsfritagelse omfatter således ikke oplysninger, som whistlebloweren afslører uden at have sådan rimelig grund. Brud på tavs-

hedspligt om oplysninger, som ikke er nødvendige for at afsløre en overtrædelse omfattet af lovforslagets § 1, eller som whistlebloweren ikke havde rimelig grund til at antage var nødvendige, vil således fortsat være undergivet ansvar.

Ved 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 retningsangivende. I tilfælde af offentliggørelse, skal betingelserne i lovforslagets § 5, stk. 2, tillige være opfyldt.

Det foreslås i *stk. 2*, at en whistleblower, der opfylder lovens beskyttelsesbetingelser ikke ifalder ansvar for erhvervelse af eller adgang til indberettede eller offentliggjorte oplysninger, forudsat at en sådan erhvervelse eller adgang ikke udgør en selvstændig strafbar handling.

Det foreslåede *stk. 2*, har til formål at gennemføre direktivets artikel 21, stk. 3. Bestemmelsen indebærer, at whistleblowere, der erhverver eller får adgang til de oplysninger om overtrædelser, der er indberettet, eller de dokumenter, der indeholder disse oplysninger, skal fritages for et eventuelt ansvar i den anledning.

Dette gælder både i tilfælde, hvor whistlebloweren afslører indholdet af dokumenter, som de har lovlig adgang til, og i tilfælde, hvor de tager kopier af sådanne dokumenter eller fjerner dem fra lokalerne i den organisation, hvor de er ansat, i strid med kontraktbestemmelser eller andre bestemmelser, som fastsætter, at de relevante dokumenter tilhører organisationen, jf. tillige præambelbetragtning 92.

Det kan ifølge præambelbetragtning 92 f.eks. være en situation, hvor en whistleblower erhverver oplysninger ved at skaffe sig adgang til en kollegas e-mails eller filer, som de normalt ikke anvender i forbindelse med deres arbejde, ved at tage billeder af organisationens lokaler eller ved at skaffe sig adgang til et sted, som de normalt ikke har adgang til.

En whistleblower vil dog fortsat kunne ifalde ansvar i de tilfælde, hvor erhvervelsen eller adgangen udgør en selvstændig strafbar handling, f.eks. i form af overtrædelse af straffelovens § 263 om bl.a. hacking. Sådanne situationer er fortsat underlagt strafansvar efter dansk ret.

Der vil endvidere ikke kunne blive tale om ansvarsfritagelse efter den foreslåede stk. 2, når de pågældende oplysninger, der erhverves, ikke er nødvendige for den pågældende indberetning.

Til § 8

Den foreslåede § 8 i lovforslaget indeholder et forbud mod repressalier i anledning af indberetninger og hindring af indberetninger.

Efter det foreslåede *stk. 1*, må en whistleblower ikke udsættes for repressalier, herunder trussel om eller forsøg på repressalier som følge af, at vedkommende har foretaget en intern eller ekstern indberetning eller en offentliggørelse i overensstemmelse med lovens bestemmelser herom, ligesom whistleblowere ikke må hindres eller forsøges hindret i at foretage indberetninger. Den foreslåede bestemmelse indeholder et fuldstændigt forbud mod enhver form for repressalier. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 19.

Bestemmelsen indeholder i *1. led* et forbud mod repressalier over for whistleblowere. Repressalier skal forstås som enhver form for ufordelagtig behandling eller ufordelagtig følge som reaktion på indberetning eller offentliggørelse.

Omfattet af begrebet er bl.a. suspension, afskedigelse, degradering eller undladt forfremmelse, overførsel af opgaver, forflytning, lønnedgang, arbejdstidsændringer, nægtelse af uddannelsesaktiviteter, negativ bedømmelse af vedkommendes præstationer eller negativ ansættelsesreference, pålæggelse eller forvaltning af enhver disciplinær foranstaltning, irettesættelse eller anden sanktion, herunder økonomiske sanktioner, tvang, intimidering, chikane eller udstødelse, diskrimination, ufordelagtig eller uretfærdig behandling, manglende konvertering af en midlertidig ansættelseskontrakt til en tidsubegrænset kontrakt, hvor arbejdstageren havde en berettiget forventning om at få tilbudt varig ansættelse, manglende forlængelse eller afbrydelse før tid af en midlertidig ansættelseskontrakt, skade, herunder på personens omdømme, navnlig på sociale medier, eller økonomisk tab, herunder tab af omsætning og tab af indkomst, sortlistning på grundlag af en sektor- eller branchebaseret uformel eller formel aftale, hvilket kan indebære, at personen ikke i fremtiden kan finde beskæftigelse inden for den pågældende sektor eller branche, afbrydelse før tid eller ophævelse af en vare- eller tjenesteydelseskontrakt, tilbagekaldelse af en licens eller tilladelse, henvisning

til psykiater eller læge. Direktivets artikel 19 indeholder en ikke-udtømmende liste over, hvilke handlinger eller undlader, der anses for repressalier i direktivets forstand. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 12, om definitionen på repressalier.

Det følger af definitionen af repressalier, jf. den foreslåede § 2, nr. 11, at repressalier skal forårsage eller kunne forårsage whistlebloweren skade. Der vil således være tale om et repressalie, hvis den pågældende foranstaltning er vedtaget i en skadefuld hensigt. Der vil således, f.eks. i forbindelse med henvisning til psykolog, omfordeling af arbejdsopgaver mv. kunne lægges vægt på, om der med den konkrete foranstaltning er tale om en foranstaltning der har haft til hensigt at medføre en skadevirkning på den pågældende.

I præambelbetragtning 39 til direktivet angives eksempler på, hvad konkret kan udgøre repressalier i mod de forskellige persongrupper, der beskyttes efter direktivet.

For ansatte kan repressalier f.eks. bestå i ansættelsesretlige konsekvenser i form af advarsler, degradering, nægtelse af lønforhøjelse, chikane, afskedigelse mv.

For så vidt angår selvstændige erhvervsdrivende, der leverer tjenesteydelser, selvstændige kontrahenter, underleverandører og leverandører vil repressalier typisk tage form af f.eks. afbrydelse eller annullering af en kontrakt om ydelser, en licens eller tilladelse, tab af omsætning, tab af indkomst, tvang, intimidering eller chikane, sortlistning eller virksomhedsboykot eller skade på deres omdømme.

For så vidt angår aktionærer og personer i ledende organer kan repressalier f.eks. være af økonomisk karakter eller i form af intimidering eller chikane, sortlistning eller skade på deres omdømme.

For så vidt angår f.eks. kandidater til job i en organisation, som erhverver oplysninger i forbindelse med ansættelsesproceduren kan repressalier f.eks. være i form af negative ansættelsesreferencer eller sortlistning.

For så vidt angår frivillige og lønnede eller ulønnede praktikanter kan repressalier f.eks. tage form af, at deres tjenester ikke længere anvendes, eller at de gives negativ ansættelsesreference, eller at deres omdømme eller karrieremuligheder på anden måde skades.

For samtlige persongrupper kan repressalier endvidere tage form af chikanøse søgsmål, dvs. tilfælde hvor den pågældende mødes med grundløse sagsanlæg som følge af, at den pågældende har foretaget indberetning eller offentliggørelse efter denne lov.

Der bør foreligge en nær forbindelse mellem indberetningen og den direkte eller indirekte ufordelagtige behandling af whistlebloweren, for at den ufordelagtige behandling kan betragtes som repressalier i lovens forstand, jf. hertil præambelbetragtning 44. Den brede definition af, hvad der kan udgøre repressalier bør således ikke forhindre arbejdsgivere mv. i at træffe ansættelsesrelaterede beslutninger mv., der ikke er foranlediget af indberetningen eller offentliggørelsen, uanset at den pågældende konkret har foretaget en sådan.

Whistlebloweren kan tilkendes en godtgørelse ved overtrædelse af forbuddet, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, og bemærkningerne hertil.

Efter bestemmelsens 2. led, er det forbudt at hindre eller forsøge at hindre personer fra at foretage indberetninger. Denne del af bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 23, stk. 1, litra a, om indførelse af effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner overfor fysiske eller juridiske personer, der hindrer eller forsøger at hindre indberetning.

Bestemmelsen omfatter bl.a. den situation, hvor en potentiel whistleblower betror sine kolleger eller foresatte, at den pågældende ønsker at indberette oplysninger om overtrædelser omfattet af denne lov, eller f.eks. forhører sig om mulighederne for at foretage indberetning efter denne lov og derefter afskediges mv., før den pågældende når at foretage indberetning, hvis det kan godtgøres, at afskedigelsen beroede helt eller delvist på denne adfærd.

Whistlebloweren kan tilkendes en godtgørelse ved overtrædelse af forbuddet, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, og bemærkningerne hertil.

Det foreslås i *stk. 2*, at beskyttelsen mod repressalier efter *stk. 1*, tillige omfatter formidlere, tredjeparter, der har forbindelse til whistlebloweren, og som risikerer at blive udsat for repressalier i en arbejdsrelateret sammenhæng, og juridiske enheder, som whistleblowerne ejer, arbejder for, eller på anden måde er forbundet med i en arbejdsrelateret sammenhæng. Bestemmelsen gennemfører og svarer indholdsmæssigt til direktivets artikel 4, stk. 4.

Beskyttelsen mod repressalier omfatter således ikke alene whistlebloweren, men også personer med tilknytning til whistlebloweren. Det kan f.eks. være fagforeningsrepræsentanter, som har bistået whistlebloweren i forbindelse med indberetningen, kolleger og slægtninge, der er i en arbejdsrelateret forbindelse med whistleblowerens arbejdsgiver eller kunde eller modtager af tjenesteydelser, eller en juridisk enhed, som whistlebloweren ejer, arbejder på eller på anden vis er tilknyttet i en arbejdsrelateret sammenhæng.

Disse fysiske eller juridiske personer kan således tillige tilkendes en godtgørelse, hvis de pågældende bliver udsat for repressalier, jf. lovforslagets § 29, stk. 1, og bemærkningerne hertil.

Det foreslås i *stk. 3*, at en whistleblower har ret til at påberåbe sig en indberetning eller offentliggørelse for at søge afvisning af søgsmål, forudsat at whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at indberetningen eller offentliggørelsen var nødvendig for at afsløre en overtrædelse i henhold til § 1, stk. 1.

Bestemmelsen har til formål at implementere direktivets artikel 21, stk. 7. 1. og 2. pkt.

Bestemmelsen indebærer en beskyttelse af whistlebloweren i det tilfælde, hvor en modpart har anlagt en retssag mod whistlebloweren. I et sådant tilfælde har whistlebloweren ret til at søge afvisning af søgsmålet under henvisning til, at der er tale om en indberetning eller offentliggørelse, som omfattet af den foreslåede § 5.

Som eksempel på sådanne retssager kan bl.a. nævnes retssager omhandlende injurier, krænkelse af ophavsrettigheder, tilsidesættelse af tavshedspligt, overtrædelse af databeskyttelsesretlige regler, videregivelse af forretningshemmeligheder eller erstatningskrav støttet på privat, offentlig eller kollektiv arbejdsret.

Retten til at søge afvisning af søgsmålet forudsætter imidlertid, at whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at indberetningen eller offentliggørelsen var nødvendig for at afsløre en overtrædelse, som er omfattet af lovens materielle anvendelsesområde, jf. den foreslåede § 1, stk. 1. Det er således en forudsætning, at whistlebloweren på tidspunktet for indberetningen eller offentliggørelsen, var i god tro om, at indberetningen eller offentliggørelsen var nødvendig for at afsløre en overtrædelse omfattet af lovens materielle anvendelsesområde. Hvorvidt whistlebloweren var i god tro

herom afhænger i alle tilfælde af en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder.

Kapitel 3

Til § 9

Den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 9 fastslår, hvilke arbejdsgivere, der er forpligtet til at etablere en intern whistleblowerordning.

Efter det foreslåede *stk. 1*, skal arbejdsgivere med 50 eller flere beskæftigede etablere en intern whistleblowerordning, hvor arbejdsgiverens arbejdstagere kan indberette overtrædelser omfattet af § 1. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 8, stk. 3 og stk. 9. Begrebet arbejdsgiver skal i den forbindelse forstås i overensstemmelse med direktivets henvisning til ”juridiske enheder”.

Direktivet indeholder ikke en definition af begrebet ”juridisk enhed”. Begrebet genfindes i dansk ret i CVR-loven. Det fremgår således af CVR-lovens § 3, hvad der efter den lov forstås ved en juridisk enhed. Efter CVR-lovens § 3 forstås ved juridisk enhed følgende entiteter:

- 1) En fysisk person i dennes egenskab af arbejdsgiver eller selvstændigt erhvervsdrivende.
- 2) En juridisk person eller en filial af en udenlandsk juridisk person.
- 3) En trust eller et juridisk arrangement, der ligner en trust.
- 4) En statslig administrativ enhed.
- 5) En region.
- 6) En kommune.
- 7) Et kommunalt fællesskab.

CVR-lovens definition af en juridisk enhed følger Rådsforordning 2186/93, jf. del II, litra A, punkt 3 i bilaget til Rådsforordning 696/93 om de statistiske enheder til observation og analyse af det produktive system i Det Europæiske Fællesskab. Definitionen er dog i dansk ret udvidet til også at omfatte filialer af udenlandske juridiske personer, jf. CVR-loven § 3, stk. 1, nr. 2. Der henvises i øvrigt til CVR-lovens § 3 og bemærkningerne hertil.

Det foreslås, at begrebet ”arbejdsgiver” (juridisk enhed) i nærværende lovforslag skal forstås i overensstemmelse med CVR-lovens definition af be-

grebet ”juridisk enhed”. Derved sikres, at direktivet gennemføres i overensstemmelse med den bagvedliggende EU-ret med henvisning til de ovenfor nævnte rådsforordninger.

Den foreslåede parallelitet medfører således, at enhver arbejdsgiver med eget CVR-nr. med 50 eller flere beskæftigede vil være omfattet af kravet om at oprette en intern whistleblowerordning.

Begrebet ”arbejdstagere” skal forstås i overensstemmelse med det EU-retlige arbejdstagerbegreb. Alle arbejdsgiverens arbejdstagere skal således kunne benytte den interne whistleblowerordning. Der henvises til de specielle bemærkninger til lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 7, litra a.

Grænsen på 50 beskæftigede, som afgør, om arbejdsgiveren har pligt til at etablere en interne whistleblowerordning, skal dog forstås i overensstemmelse med Europa-Kommissionens henstilling 2003/361/EF af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder, EUT 2003 L 124/36, artikel 5.

Det indebærer, at antal beskæftigede er lig med antallet af årsarbejdsenheder (ÅAE), det vil sige det antal personer, der på fuldtid har arbejdet i den pågældende virksomhed eller for denne virksomheds regning i løbet af hele det pågældende år.

Det indebærer endvidere, at arbejde præsteret af personer, der ikke har arbejdet hele året, eller som har arbejdet på deltid, uanset dennes varighed, eller sæsonarbejdende indgår som brøkdele af ÅAE. Til beskæftigede skal efter Kommissionens henstilling medregnes: 1) lønmodtagere 2) personer, der arbejder for virksomheden, har et underordningsforhold til denne og sidestilles med lønmodtagere i national ret 3) aktive virksomhedsejere og 4) partnere, der regelmæssigt arbejder i virksomheden og nyder godt af økonomiske fordele fra virksomhedens side.

Lærlinge og elever under erhvervsuddannelse, som har indgået en lærlinge-kontrakt eller en erhvervsuddannelseskontrakt, medregnes ikke i antal beskæftigede. Barselsorlov og forældreorlov medregnes ikke.

Grænsen på 50 beskæftigede finder ikke anvendelse for så vidt angår de arbejdsgivere, som er omfattet af anvendelsesområdet for de EU-retsakter, der er omhandlet i direktivets bilag del IB og del II, hvor der konkret i direktivet eller implementeringsloven er fastsat lavere grænser. Det drejer sig

bl.a. om finansielle virksomheder, der efter lov om finansiell virksomhed i videre omfang har pligt til at oprette interne whistleblowerordninger. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 3.

Det bemærkes i øvrigt, at arbejdstagere på mindre arbejdspladser, der ikke har pligt til at oprette en intern whistleblowerordning, kan foretage ekstern indberetning til den eksterne whistleblowerordning i Datatilsynet, jf. de foreslåede bestemmelser i kapitel 4 i lovforslaget. Det samme gælder for arbejdstagere i private virksomheder med mellem 50 og 249 beskæftigede, som først har pligt til at oprette en intern whistleblowerordning pr. 17. december 2023, jf. lovforslagets § 32, stk. 2.

Det bemærkes, 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 personer, der er omfattet af den foreslåede § 2, nr. 7. Det kan navnlig være leverandører og underleverandører, frivillige og lønnede eller ulønnede praktikanter, personer, der tidligere har arbejdet for arbejdsgiveren og som indberetter oplysninger, der er erhvervet i den periode, som vedkommende arbejdede hos arbejdsgiveren, samt personer, hvis arbejdsmæssige forhold endnu ikke er påbegyndt, men som indberetter oplysninger, der er erhvervet i forbindelse med ansættelsesprocessen eller andre førkontraktuelle forhandlinger.

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

Betingelsen om, at den interne kanal skal være ”særlig, uafhængig og selvstændig” indebærer, at der skal etableres en selvstændig funktion, der er uafhængig af den daglige ledelse, og hvor indberetning kan ske uden om de normale procedurer, f.eks. direkte til den afdeling eller medarbejder, som behandler indberetningerne. Betingelsen er nærmere præciseret i de specielle bemærkninger til de øvrige bestemmelser i lovforslagets kapitel 3.

Efter det foreslåede *stk. 2*, kan justitsministeren efter en konkret risikovurdering og efter forhandling med relevant minister fastsætte nærmere regler om, at arbejdsgivere med færre end 50 beskæftigede skal have en intern whistleblowerordning. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 8, stk. 7, og dele af stk. 9.

Justitsministeren kan i medfør af bestemmelsen på baggrund af en konkret risikovurdering bestemme, at arbejdsgivere i den private eller den offentlige sektor med færre end 50 beskæftigede skal være omfattet af lovens forpligtelse til at oprette en intern whistleblowerordning. Bemyndigelsesbestemmelsen omfatter både den offentlige og den private sektor. Bemyndigelsesbestemmelsen forudsættes alene udnyttet i særlige tilfælde. Det er således en forudsætning for udnyttelse af bemyndigelsesbestemmelsen, at der foreligger et aktuelt og tungtvejende behov, som tilsiger, at også mindre arbejdsgivere pålægges en pligt til at oprette interne whistleblowerordninger. Sådanne behov kan f.eks. foreligge, hvis der inden for en bestemt sektor konstateres hyppige og alvorlige uregelmæssigheder, der har store implikationer for det omkringliggende samfund, f.eks. af hensyn til folkesundheden, væsentlige miljøforhold eller datasikkerhed mv.

Udnyttelsen af bemyndigelsesbestemmelsen forudsætter inddragelse af den for den aktuelle sektor relevante interessenter, herunder arbejdsmarkedets parter og erhvervslivets interessenter.

Hvis bemyndigelsesbestemmelsen for så vidt angår private virksomheder udnyttes, skal Kommissionen underrettes, jf. direktivets artikel 8, stk. 8. Denne underretning skal indeholde en begrundelse for beslutningen og de kriterier, der er anvendt i forbindelse med risikovurderingen.

Til § 10

Det foreslås i *stk. 1, 1. pkt.*, at en intern whistleblowerordning skal muliggøre skriftlig eller mundtlig indberetning eller begge dele. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 9, stk. 2.

Det vil efter bestemmelsen være op til den enkelte arbejdsgiver at definere den form for indberetningskanal, der skal etableres. Det er ikke 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.

En indberetningskanal kan f.eks. etableres via post, fysisk klageboks eller via en onlineplatform, hvad enten dette er en intranet- eller en internetplatform. Det forudsættes dog ikke en særskilt teknisk løsning hertil. Hvis der gives mulighed for mundtlig indberetning, skal en sådan indberetning være mulig via telefon eller via andre talemiddelssystemer.

Det foreslås i 2 pkt., at mundtlig indberetning på whistleblowerens anmodning skal være mulig via et fysisk møde inden for en rimelig frist. Kravet om fysisk møde gælder kun i de tilfælde, hvor arbejdsgiveren stiller en mundtlig indberetningskanal til rådighed. Hvis der udelukkende etableres en skriftlig indberetningskanal, gælder der således ikke en forpligtelse til at tilbyde whistlebloweren et fysisk møde.

Tilbuddet om et fysisk møde skal gives inden for en rimelig tidsfrist ud fra en vurdering af indberetningens karakter, herunder om der er grund til at antage, at der er risiko for en uoprettelig skade. Uden for tilfælde, hvor det er klart, at der er en akut risiko for uoprettelig skade, vil et tilbud om et møde inden for 7 dage i almindelighed anses for en rimelig tidsfrist.

Til § 11

Det foreslås i stk. 1, at der skal udpeges en intern upartisk person eller afdeling, der skal administrere whistleblowerordningen (en såkaldt whistleblowerenhed).

Det er op til den enkelte arbejdsgiver at udpege den eller de personer eller den afdeling, som skal håndtere indberetningerne og således skal fungere som whistleblowerenhed. Funktionen kan f.eks. placeres hos en eller flere compliance- eller HR-medarbejdere, juridiske medarbejdere eller en ledende revisor eller et medlem af bestyrelsen. De medarbejdere, der udpeges til at håndtere indberetningerne, kan også varetage andre funktioner på arbejdspladsen.

Det bør sikres, at funktionen indrettes således, at uafhængighed og fravær af interessekonflikter sikres, jf. præambelbetragtning 56. Det indebærer, at en udpeget medarbejder ikke må modtage instruks om, hvordan medarbejderen skal håndtere og følge op på konkrete indberetninger. Det er dog ikke et krav efter loven, at der er sikret organisatorisk eller økonomisk uafhængighed fra arbejdspladsens ledelse.

Whistleblowerenheden har til opgave at modtage indberetninger og etablere kontakt til whistlebloweren, følge op på indberetninger og give feedback. Det kan være den samme person eller afdeling, som varetager alle de i stk. 1, nr. 1-3 nævnte opgaver.

Det foreslås således i stk. 1, *nr. 1*, at der skal udpeges en intern upartisk person eller afdeling, der skal modtage indberetninger og have kontakt med whistlebloweren.

Det foreslås i stk. 1, *nr. 2*, at der skal udpeges en intern upartisk person eller afdeling, der skal følge op på indberetninger.

Det foreslås i stk. 1, *nr. 3*, at der skal udpeges en intern upartisk person eller afdeling, der skal give feedback til whistlebloweren.

Det foreslås i *stk. 2*, at de i stk. 1 nævnte opgaver kan varetages af en betroet, uafhængig tredjepart, og at sådanne tredjeparter skal leve op til de krav til behandling af indberetninger, der følger af loven. Arbejdsgivere kan således udpege en tredjepart til at varetage funktionen som whistleblowerenhed og dermed håndtere de nævnte opgaver.

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

Arbejdsgiveren kan ved en sådan outsourcing ikke fraskrive sig sine forpligtelser efter lovgivningen, og virksomheder og myndigheder, der benytter sig af outsourcing, er således fortsat ansvarlig for, at ordningerne lever op til alle relevante lovkrav. Det forudsættes på den baggrund, at en ekstern tredjepart afgiver en skriftlig garanti for, at denne vil leve op til lovens krav om uafhængighed, fortrolighed, databaseskyttelse og tavshedspligt mv.

Det bemærkes, at der ikke er noget til hinder for, at koncernforbundne selskaber outsourcer deres respektive interne whistleblowerordninger til den samme eksterne tredjepart, så længe den eksterne tredjepart lever op til lovens krav om uafhængighed, databaseskyttelse og tavshedspligt mv.

Det bemærkes endvidere, at det forhold, at en whistleblowerenhed ikke har outsourcet sin whistleblowerordning til en ekstern leverandør, ikke udelukker, at whistleblowerenheden som opfølgning på en indberetning i et konkret tilfælde kan antage ekstern bistand. Det betyder, at whistleblowerenheden i et sådant tilfælde ikke over for den eksterne tredjepart er omfattet af den særlige tavshedspligt i lovforslagets § 26 og reglerne om videregivelse i § 27. Det betyder samtidig, at den eksterne tredjepart er underlagt den særlige tavshedspligt og reglerne om videregivelse på samme måde som den autoriserede medarbejder, der i det konkrete tilfælde har videregivet oplysningerne.

Til § 12

Det foreslås i *stk. 1*, at en intern whistleblowerordning skal udformes, etableres og drives på en måde, der sikrer fortrolighed om identiteten på whistlebloweren og enhver tredjepart nævnt i indberetningen og forhindrer uautoriserede medarbejders adgang dertil. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 9, stk. 1, litra a.

Bestemmelsen indebærer, at der skal etableres en selvstændig funktion, der er uafhængig af den daglige ledelse, og hvor indberetning kan ske uden om de normale procedurer f.eks. direkte til den afdeling eller medarbejder, som behandler indberetningerne, jf. tillige de specielle bemærkninger til § 11.

Der forudsættes ikke en egentlig teknisk løsning til modtagelse, registrering og opbevaring af indberetninger, men ordningen skal være udformet på en måde, der sikrer, at uautoriserede medarbejdere ikke får adgang til indberetningerne. Det indebærer f.eks., at indberetninger ikke kan opbevares på et drev eller i et arkiv, som er almindeligt tilgængeligt for arbejdspladsens øvrige ansatte eller andre uvedkommende.

I tilfælde af at indberetninger registreres og opbevares i et digitalt sagsbehandlingssystem, vil adgangen til de journaliserede indberetninger kunne begrænses via indblikskoder, således at det alene er autoriserede medarbejdere, der tildeles adgang hertil. Som alternativ til journalisering bag indblikskoder vil indberetninger til whistleblowerordningen kunne journaliseres i et særskilt journalsystem.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med lovforslagets § 26, stk. 1, der fastslår, at autoriserede medarbejdere har tavshedspligt om bl.a. whistleblowers identitet, som er tilgået whistleblowerordningen.

Det foreslåede *stk. 2*, stiller en række procedurekrav til håndteringen og opfølgningen på indberetninger til whistleblowerordningen.

Det foreslås i *stk. 2, nr. 1*, at whistleblowerenheden skal indføre passende procedurer, der sikrer, at whistlebloweren modtager en bekræftelse på modtagelse af indberetningen inden for syv dage efter modtagelsen heraf. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 9, *stk. 1, litra b*.

Der stilles ingen formkrav til en sådan bekræftelse. Alt afhængig af whistleblowerordningens udformning, herunder om ordningen er systemunderstøttet, kan bekræftelsen f.eks. være i form af en kvitteringsmail, som automatisk genereres i forbindelse med modtagelsen af indberetningen, eller som udsendes manuelt inden for syv dage efter modtagelsen af indberetningen. Kravet om bekræftelse gælder ikke i de tilfælde, hvor indberetningen er indgivet anonymt, og hvor det som følge af udformningen af whistleblowerordningen ikke vil være muligt at sende en sådan bekræftelse. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis den anonyme indberetning indgives til en fysisk postkasse. Det bemærkes dog i den forbindelse, at der ikke efter loven er pligt til at behandle anonyme indberetninger modtaget i interne whistleblowerordninger.

Det foreslås i *stk. 2, nr. 2*, at arbejdsgiveren skal indføre passende procedurer, der sikrer omhyggelig opfølgning på indberetninger.

Hvordan den enkelte henvendelse skal håndteres, vil bero på en konkret vurdering af bl.a. indberetningens indhold og karakter.

I tilfælde af, at en indberetning falder uden for ordningens materielle anvendelsesområde, kan whistlebloweren opfordres til at rette henvendelse til nærmeste personaleleder, tillidsrepræsentanten eller personale-/HR-afdelingen. Opfølgning kan endvidere bestå i sagsafslutning baseret på utilstrækkeligt bevismateriale.

Hvis indberetningen ligger inden for anvendelsesområdet, iværksættes en undersøgelse af forholdet under inddragelse af oplysninger internt, eventuel yderligere dialog med whistlebloweren og andre konkret relevante tiltag. Som nævnt ovenfor vil det afhænge af indholdet af indberetningen, hvad der i det konkrete tilfælde vil være relevante og tilstrækkelige opfølgningshandlinger.

Hvis der er tale om formodet overtrædelse af straffelovgivningen eller anden lovgivning, vil en relevant opfølgning kunne være politianmeldelse eller anmeldelse til relevant tilsynsmyndighed. Vedrører sagen alvorlige fejl og/eller forsømmelser begået af en ansat på arbejdspladsen, kan den relevante opfølgning bestå i iværksættelse af en intern undersøgelse med henblik på eventuelle ansættelsesretlige konsekvenser, herunder disciplinære sanktioner, f.eks. advarsel eller afskedigelse. Vedrører sagen alvorlige fejl og/eller forsømmelser begået af en samarbejdspartner, kan den relevante opfølgning eventuelt være iværksættelse af undersøgelse med henblik på kontraktretlige konsekvenser for samarbejdspartneren, f.eks. kontraktophævelse.

Der stilles efter loven alene krav om, at whistleblowerenheden skal følge op på de modtagne indberetninger. Hvorvidt whistleblowerenheden herudover skal have kompetence til træffe beslutning om iværksættelse af f.eks. ansættelsesretlige eller kontraktretlige konsekvenser vil være op til den enkelte arbejdsgiver at afgøre.

Det foreslås i stk. 2, *nr. 3*, at arbejdsgiveren skal indføre passende procedurer, der sikrer, at whistlebloweren modtager feedback inden for en rimelig frist, der ikke overstiger tre måneder fra bekræftelsen af modtagelsen, jf. nr. 1. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 9, stk. 1, litra f. Whistleblowerenheden skal således meddele whistlebloweren, hvilke tiltag der er iværksat eller påtænkes iværksat som opfølgning på indberetningen, og om begrundelsen for en sådan opfølgning.

I de tilfælde, hvor whistleblowerenheden ikke inden for tre måneder fra bekræftelsen af modtagelsen har fastlagt den relevante opfølgning, skal whistlebloweren underrettes herom og om eventuel yderligere feedback, der kan forventes, jf. tillige præambelbetragtning 58.

Det foreslås i *stk. 3*, at en intern whistleblowerordning kan afvise indberetninger, der ikke er omfattet af lovens anvendelsesområde og at interne whistleblowerordninger ikke er forpligtet til at videresende disse til anden myndighed.

Bestemmelsen er særligt relevant for interne whistleblowerordninger i forvaltningsmyndigheder, der er underlagt reglerne i forvaltningsloven. Bestemmelsen fraviger således forvaltningslovens § 7, stk. 2, hvorefter en forvaltningsmyndighed, som modtager en skriftlig henvendelse, der ikke vedrører dens sagsområde, så vidt muligt skal videresende henvendelsen til rette myndighed. Fravigelsen beror navnlig på et hensyn til whistlebloweren, der

ved indberetningen må antages at lægge til grund, at den pågældende ved indberetningen bliver omfattet af den særlige beskyttelse, der gives til whistleblowerne efter lovforslaget. Denne beskyttelse vil ikke gælde, hvis der fra whistleblowerenheden videresendes til en anden indgang til en myndighed (f.eks. en hovedpostkasse mv.), f.eks. fordi den modtagende enhed ikke vurderer, at indberetningen er omfattet af det foreslåede anvendelsesområde i § 1, eller fordi den pågældende afsender ikke er omfattet af den beskyttede personkreds, jf. lovforslagets § 2, nr. 7.

En videresendelse af indberetninger, som falder uden for lovens anvendelsesområde, vil således indebære, at den pågældende med sin indberetning har en væsentligt anden retsstilling end forudsat ved afgivelse af indberetningen. Den foreslåede fravigelse af forvaltningslovens § 7, stk. 2, i sådanne tilfælde ændrer ikke på, at den pågældende forvaltningsmyndighed fortsat vil have pligt til at vejlede afsenderen om, hvortil oplysningerne eventuelt kan sendes i overensstemmelse med myndighedens almindelige vejledningspligt, jf. bl.a. forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Det bemærkes endvidere, at eventuelle indberetninger fra whistleblowerne, der ved en fejl ikke fremsendes til en myndigheds whistleblowerordning fortsat vil skulle videresendes hertil, herunder i medfør af forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Til § 13

Den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 13 indeholder en pligt for de arbejdsgivere, som efter loven er forpligtet til at etablere interne whistleblowerordninger, til at stille information til rådighed for potentielle whistleblowerne. Det betyder, at informationen skal stilles til rådighed for den kreds af personer, som har mulighed for at anvende den interne whistleblowerordning. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 7, stk. 2 og 3, og artikel 9, stk. 1, litra g.

Det foreslås i *nr. 1*, at arbejdsgivere i en klar og lettilgængelig form skal stille oplysninger om proceduren for at foretage indberetning til den interne whistleblowerordning til rådighed for enhedens arbejdstagere. 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.

Oplysningerne skal ledsages af en opfordring til at indberette internt i de tilfælde, hvor overtrædelsen kan imødegås effektivt internt, og hvor whistlebloweren vurderer, at der ikke er risiko for repressalier, jf. direktivets artikel 7, stk. 3, jf. stk. 2. Det forudsættes dog, at det samtidig tydeligt oplyses, at der er valgfrihed for whistlebloweren i valget mellem indberetning til intern eller ekstern whistleblowerordning, jf. direktivets artikel 10.

Oplysningerne kan f.eks. gøres tilgængelige på et synligt sted, der er tilgængelig for den af ordningen omfattede personkreds, f.eks. på arbejdsgiverens hjemmeside eller intranet, og oplysningerne kan efter behov også inkluderes i kurser og uddannelsesseminarer om etik og integritet, jf. præambelbetragtning 59.

Det foreslås i *nr. 2*, at arbejdsgivere i en klar og lettilgængelig form tillige skal stille oplysninger om proceduren for at foretage ekstern indberetning til Datatilsynet og, hvor det er relevant, til eksterne whistleblowerordninger oprettet i medfør af sektorspecifik lovgivning (jf. bilaget til direktivet del II) og Den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer eller agenturer til rådighed for enhedens arbejdstagere. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 9, stk. 1, litra g.

Den foreslåede § 13 har til formål at sikre, at potentielle whistleblowere kan træffe en informeret beslutning om, hvorvidt, hvordan og hvornår de skal foretage indberetning.

Arbejdsgivere i den offentlige sektor bør tillige give vejledning om, at interne og eksterne whistleblowerordninger ikke begrænser offentligt ansattes ytringsfrihed i øvrigt. Der vil således fortsat være ytringsfrihed og meddeleleret i overensstemmelse med de gældende regler herom.

Til § 14

Det foreslås i *stk. 1*, at arbejdsgivere i den private sektor med 50-249 beskæftigede kan dele ressourcer med hensyn til modtagelse af indberetninger og eventuelle undersøgelser, der skal foretages i anledning af indberetningen.

Det foreslåede stk. 1, *1. pkt.*, indeholder en udtømmende opregning af, hvilke opgaver, som arbejdsgivere med mellem 50-240 beskæftigede kan

dele ressourcer om. Bestemmelsen indebærer, at mellemstore private virksomheder (50-249 beskæftigede) kan etablere en fælles whistleblowerenhed, der modtager og behandler indberetninger. Der kan således etableres en fælles whistleblowerportal, hvortil indberetningerne skal indgives, ligesom virksomhederne kan være fælles om de medarbejdere, der står for undersøgelsen af indberetningerne.

Det er dog fortsat den enkelte virksomheds ansvar at give feedback over for whistlebloweren, jf. den foreslåede § 12, stk. 2, nr. 3 og at imødegå den indberettede overtrædelse. Det er også virksomhedens ansvar at sikre fortrolighed om whistleblowerens identitet, jf. den foreslåede § 26. Disse opgaver skal således fortsat varetages af den enkelte virksomhed.

Det bemærkes, at lovforslaget ikke er til hinder for, at mellemstore private virksomheder (50-249 beskæftigede), 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.

Begrebet ”beskæftigede” skal forstås i overensstemmelse med lovforslagets § 9, stk. 1, og de specielle bemærkninger hertil.

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

Til § 15

Det foreslås i lovforslagets § 15, at kommuner kan beslutte at oprette en fælles intern whistleblowerordning, som kan deles mellem kommuner eller drives af en fælles kommunal myndighed.

Den foreslåede bestemmelse gennemfører direktivets artikel 8, stk. 9, 3. led.

Bestemmelsen opstiller ikke faste rammer for kommunernes mulighed for at oprette fælles whistleblowerordninger, og det er således op til de enkelte

kommuner at beslutte, om de ønsker at oprette en fælles whistleblowerordning, ligesom det er op til de enkelte kommuner at beslutte, hvorvidt ordningen skal drives af en fælles kommunal myndighed. Bestemmelsen giver f.eks. mulighed for, at alle kommuner i en bestemt landsdel eller samtlige kommuner kan vælge at oprette en fælles intern whistleblowerordning, som drives af en i fællesskab udvalgt kommunal myndighed.

Oprettelse af en fælles intern whistleblowerordning vil kunne omfatte samtlige dele af ordningen, herunder i forhold til modtagelse, behandling, iværksættelse af undersøgelser og opfølgning på indberetninger.

Til § 16

Det foreslås i § 16, at arbejdsgivere omfattet af § 9 skriftligt skal dokumentere etableringen af og procedurerne for den etablerede whistleblowerordning, jf. de foreslåede §§ 10-15.

Arbejdsgiveren, jf. den foreslåede § 9, skal således kunne dokumenteres, at det er muligt enten at indberette skriftligt, mundtligt eller begge dele, og at det – i de tilfælde, hvor det er relevant – er muligt at indberette mundtligt ved fysisk fremmøde (den foreslåede § 10).

Det skal endvidere fremgå af den skriftlige dokumentation, at der er udpeget en whistleblowerenhed, hvor en intern upartisk person eller afdeling har ansvaret for at modtage indberetninger og have kontakt med whistlebloweren, følge op på indberetninger og give feedback til whistlebloweren (den foreslåede § 11, stk. 1). Der skal alternativt skriftligt dokumenteres en eventuel outsourcing til tredjepart, herunder at der er indhentet de fornødne garantier for, at tredjeparten lever op til lovens krav (den foreslåede § 11, stk. 2).

Det skal endvidere kunne dokumenteres, at whistleblowerordningen er etableret og drives på en sådan måde, at fortroligheden om identiteten på whistlebloweren og enhver tredjepart nævnt i indberetningen, er sikret, og hvordan det er sikret, at ingen uautoriserede medarbejdere har adgang til sådanne oplysninger, samt at der er indført passende procedurer, som sikrer modtagelse, behandling og opfølgning i overensstemmelse med den foreslåede § 12, stk. 2.

Arbejdsgiveren skal endvidere skriftligt dokumentere, at der i en klar og lettilgængelig form er offentliggjort oplysninger om proceduren for at foretage indberetning til den interne whistleblowerordning mv., jf. § 13.

Hvis muligheden for at dele ressourcer, jf. lovforslagets § 14, eller kommuners mulighed for at oprette en fælles intern whistleblowerordning, jf. § lovforslagets § 15, er udnyttet, skal dette ligeledes fremgå af den skriftlige dokumentation.

Den foreslåede bestemmelse skal ses i sammenhæng med den foreslåede § 31, stk. 2, hvorefter den der ikke opfylder bestemmelserne i §§ 10-11, § 12, stk. 1 og 2, § 13 og § 16 kan straffes med bøde. Den foreslåede dokumentationspligt har i den forbindelse navnlig til formål at lette en eventuel efterforskning af anmeldelse om manglende overholdelse af pligten til at etablere en intern whistleblowerordning i overensstemmelse med de foreslåede regler herom i lovens kapitel 3. Det bemærkes i den forbindelse, at manglende overholdelse af den foreslåede dokumentationspligt i sig selv vil kunne straffes med bøde, jf. § 31, stk. 2.

Kapitel 4

Til § 17

Det foreslås i *stk. 1*, at Datatilsynet etablerer en uafhængig og selvstændig ekstern whistleblowerordning til modtagelse og behandling af oplysninger om overtrædelser omfattet af lovforslagets § 1. Den eksterne whistleblowerordning forudsættes etableret i Datatilsynets sekretariat. Stk. 1 gennemfører direktivets artikel 11, stk. 1, om udpegning af myndigheder, der er kompetente til at modtage, give feedback om og følge op på indberetninger, og artikel 11, stk. 2, litra a, om etablering af uafhængige og selvstændige eksterne indberetningskanaler til modtagelse og behandling af oplysninger om overtrædelser.

Kravet om, at den eksterne whistleblowerordning skal være uafhængig og selvstændig, er navnlig opfyldt, når den eksterne kanal er udformet, etableret og drevet på en måde, der sikrer oplysningernes fuldstændighed, integritet og fortrolighed, samt forhindrer den kompetente myndigheds uautoriserede medarbejdere i at få adgang dertil, jf. tillige bemærkningerne til lovforslagets § 20. Kravet om, at ordningen skal være uafhængig og selvstændig, indebærer, at der skal etableres en selvstændig funktion, der er uafhængig af Datatilsynets øvrige virksomhed. Datatilsynet kan vælge at oprette en særskilt afdeling eller placere opgaverne hos udvalgte medarbejdere i en eksisterende afdeling, så længe whistleblowerfunktionen holdes adskilt fra Datatilsynets øvrige funktioner.

Den eksterne whistleblowerordning skal kunne modtage og behandle oplysninger om overtrædelser omfattet af lovforslagets § 1. Det betyder, at den eksterne whistleblowerordning skal modtage og behandle oplysninger om indberetninger, som vedrører overtrædelser af en direkte anvendelig EU-retsakt som omfattet af anvendelsesområdet direktivet, indberetninger, som vedrører overtrædelser af love eller andre retsakter, som gennemfører en EU-retsakt som omfattet af anvendelsesområdet for direktivet, eller indberetninger, som vedrører alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold. Der henvises til lovforslagets § 1 og bemærkningerne hertil.

Det foreslås i *stk. 2*, at eksterne whistleblowerordninger oprettet i medfør af sektorspecifik EU-lovgivning opretholdes.

Det bemærkes i den forbindelse, at det af præambelbetragtning 20 til direktivet bl.a. følger, at samtlige særlige regler for sektorspecifikke whistleblowerordninger i medfør af EU-retten bør opretholdes. Der henvises for en gennemgang af disse til pkt. 3.1.1.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Det fremgår endvidere her, at direktivet fastsætter yderligere detaljer for så vidt angår udformningen af de interne og eksterne indberetningskanaler (dvs. whistleblowerordninger), kompetente myndigheders forpligtelser og de specifikke former for beskyttelse, der skal ydes på nationalt plan mod repressalier.

Det følger endvidere af præambelbetragtning 68, at direktivets fastsatte forpligtelser til at udarbejde interne og eksterne kanaler (dvs. whistleblowerordninger) så vidt muligt bør bygge på de eksisterende kanaler, der er fastsat i specifikke EU-retsakter.

Det foreslås på den baggrund, at eksterne whistleblowerordninger, der allerede er oprettet i medfør af sektorspecifik EU-ret opretholdes.

Sådanne eksterne ordninger vil således fortsat skulle behandle eksterne indberetninger inden for deres nuværende anvendelsesområde. Det forudsættes i den forbindelse, at eventuelle indberetninger uden for den specifikke ordnings anvendelsesområde, som dog er inden for anvendelsesområdet i den foreslåede § 1, videresendes til den konkret relevante eksterne whistleblowerordning. Der henvises i den forbindelse til de specielle bemærkninger til § 19, stk. 3.

Der henvises endvidere til de almindelige bemærkninger pkt. 3.1.1.4 samt den foreslåede § 3 og de specielle bemærkninger hertil.

Til § 18

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

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

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

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

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

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

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

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

Til § 19

Det foreslås i *stk. 1*, at en ekstern whistleblowerordning skal udpege medarbejdere, der er ansvarlige for at administrere den eksterne whistleblowerordning. Stk. 1 gennemfører direktivets artikel 12, stk. 4, litra b og c.

Det foreslås således i stk. 1, *nr. 1*, at de udpegede medarbejdere er ansvarlige for at modtage indberetninger og for at have kontakt med whistlebloweren. Det foreslås i stk. 1, *nr. 2*, at der skal udpeges medarbejdere, der er ansvarlige for at følge op på indberetninger, jf. § 20, stk. 2, nr. 2. Det foreslås i stk. 1, *nr. 3*, at der skal udpeges medarbejdere, der er ansvarlige for at give feedback til whistlebloweren, jf. lovforslagets § 20, stk. 2, nr. 3.

Der stilles ikke krav om, at de pågældende medarbejdere ikke varetager andre opgaver eller funktioner i den myndighed, der etablerer den eksterne whistleblowerordning.

Det bemærkes i øvrigt, at eksterne whistleblowerordninger vil være underlagt de almindelige regler, der gælder for offentlige myndigheder, herunder den almindelige vejledningspligt, hvorefter offentlige myndigheder i nødvendigt omfang skal yde vejledning og bistand til borgere, der henvender sig om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Det indebærer bl.a., at de udpegede medarbejdere vil skulle give interesserede personer oplysninger om procedurerne for indberetning, jf. direktivets artikel 12, stk. 4, litra a.

Til § 20

Det foreslås i *stk. 1*, at den eksterne whistleblowerordning skal udformes, etableres og drives på en måde, der sikrer oplysningernes fortrolighed, herunder fortrolighed om identiteten på whistlebloweren og enhver tredjepart nævnt i indberetningen, og forhindrer uautoriserede medarbejders adgang dertil. Stk. 1 gennemfører direktivets artikel 12, stk. 1, litra a.

Bestemmelsen indebærer, at der skal etableres en selvstændig funktion, der er uafhængig af den daglige ledelse, og hvor indberetning kan ske uden om de normale procedurer, f.eks. direkte til de medarbejdere eller den afdeling, som er udpeget til at administrere whistleblowerordningen.

Ordningen skal være udformet på en måde, der sikrer, at uvedkommende, herunder uautoriserede medarbejdere, ikke får adgang til oplysninger om indberetningerne, dvs. både oplysninger om selve den indberettede overtrædelse, identiteten på whistlebloweren samt identiteten på enhver tredjepart, som er nævnt i indberetningen, herunder den eller de berørte personer. Det kan f.eks. ske ved, at indberetninger til whistleblowerordningen journaliseres i et særskilt journalsystem eller at adgangen hertil begrænses via indblikskoder, som kun tildeles autoriserede medarbejdere.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med lovforslagets § 26, der fastslår, at autoriserede medarbejdere har tavshedspligt om oplysninger om whistleblowers identitet mv., samt at uautoriserede medarbejdere ved en myndighed, der har oprettet en ekstern whistleblowerordning, jf. § 17, der ved en fejl mv. får kendskab hertil ligeledes har tavshedspligt herom.

Det foreslåede *stk. 2*, stiller en række procedurekrav til håndteringen og opfølgningen på indberetninger til den eksterne whistleblowerordning.

Det foreslås i stk. 2, *nr. 1*, at en ekstern whistleblowerordning skal indføre passende procedurer, der sikrer, at whistlebloweren modtager en bekræftelse på modtagelse af indberetningen inden for syv dage efter modtagelsen heraf, medmindre whistlebloweren udtrykkeligt har anmodet om andet, eller der er rimelig grund til at antage, at en bekræftelse på indberetningen vil bringe beskyttelsen af whistleblowerens identitet i fare. Stk. 2, *nr. 1*, gennemfører direktivets artikel 11, stk. 2, litra b.

Der stilles ingen formkrav til en sådan bekræftelse. Bekræftelsen kan f.eks. gives i form af en kvitteringsmail, som udsendes inden for syv dage efter modtagelsen af indberetningen. Modtagelsesdagen medtælles ved beregningen af de syv dage, dvs. modtages en indberetning om mandagen, skal bekræftelsen senest den efterfølgende mandag være kommet frem til whistlebloweren.

Hvis whistlebloweren udtrykkeligt har anmodet om ikke at modtage en bekræftelse, er whistleblowerenheden forpligtet til at imødekomme dette.

Hvorvidt der er rimelig grund til at antage, at en bekræftelse af modtagelsen vil bringe beskyttelsen af whistleblowerens identitet i fare, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Det kan f.eks. indgå i vurderingen, om indberetningen er sendt fra en arbejdsrelateret e-mailadresse, og om der som følge heraf kan anses for at foreligge en øget risiko for, at en bekræftelse vil komme til uvedkommende personers kundskab.

Det foreslås i stk. 2, *nr. 2*, at en ekstern whistleblowerordning skal indføre passende procedurer, der sikrer, at der omhyggeligt følges op på indberetninger.

Hvordan den enkelte henvendelse skal håndteres, vil bero på en konkret vurdering af bl.a. indberetningens indhold og karakter.

I tilfælde af, at en indberetning falder uden for lovens materielle anvendelsesområde, skal whistlebloweren vejledes om at rette henvendelse til eventuelle andre relevante myndigheder mv.

I de tilfælde, hvor indberetningen vedrører et område, som er omfattet af de sektorspecifikke eksterne whistleblowerordninger, som er etableret i medfør af EU-retten og som foreslås opretholdt i medfør af lovforslagets § 17, stk. 2, bør whistlebloweren rådgives om muligheden for at indberette direkte til

denne whistleblowerordning. Det skyldes, at det vurderes mest hensigtsmæssigt at sådanne indberetninger behandles i de sektorspecifikke ordninger, som har en særlig ekspertise inden for deres område.

Hvis indberetningen ligger inden for anvendelsesområdet, iværksættes en undersøgelse af forholdet med henblik på at vurdere, om der skal ske videregivelse af indberetningen til relevante myndigheder, herunder politi- og anklagemyndighed samt øvrige relevante tilsynsmyndigheder. Opfølgning kan i den forbindelse f.eks. bestå i yderligere dialog med whistlebloweren med henblik på at kvalificere indholdet af indberetningen yderligere. Opfølgning kan endvidere bestå i dialog med relevante tilsynsmyndigheder mv. med henblik på at afklare, hvilke eventuelle yderligere oplysninger, der bør søges tilvejebragt forud for en eventuel videregivelse af indberetningen.

Hvis der er tale om formodet overtrædelse af straffeloven eller anden lovgivning, vil en relevant opfølgning kunne være politianmeldelse eller anmeldelse til relevant tilsynsmyndighed.

Det bemærkes, at den eksterne whistleblowerordning efter omstændighederne, og hvor det er relevant, vil være forpligtet til at fremsende oplysninger, der er indeholdt i indberetningen, til EU's kompetente institutioner, organer, kontorer eller agenturer til yderligere undersøgelse, hvor dette følger af EU-retten eller national ret, jf. direktivets artikel 11, stk. 2, litra f.

Det foreslås i stk. 2, *nr. 3*, at en ekstern whistleblowerordning skal indføre passende procedurer, der sikrer, at whistlebloweren modtager feedback inden for en rimelig frist, der ikke overstiger tre måneder fra bekræftelsen af modtagelsen, eller seks måneder i behørigt begrundede tilfælde.

Stk. 2, *nr. 3*, gennemfører direktivets artikel 11, stk. 2, litra d. Whistleblowerenheden skal således som udgangspunkt inden for tre måneder fra bekræftelsen af modtagelsen meddele whistlebloweren om, hvilke tiltag der er iværksat eller påtænkes iværksat som opfølgning på indberetningen, og om begrundelsen for en sådan opfølgning. Tidsrammen på tre måneder kan forlænges til seks måneder, hvor det er nødvendigt på grund af sagens konkrete omstændigheder, navnlig indberetningens art og kompleksitet, hvilket kan kræve en langvarig undersøgelse, jf. præambelbetragtning 67.

I de tilfælde, hvor whistleblowerenheden vurderer, at det på grund af sagens konkrete omstændigheder er behov for at forlænge tidsfristen til 6 måneder,

bør whistleblowerenheden inden for 3-måneders fristen orientere whistlebloweren herom. En sådan orientering har til formål at undgå unødvendige offentliggørelser.

Det foreslås i stk. 2, *nr. 4*, at en ekstern whistleblowerordning skal indføre passende procedurer, der sikrer, at whistlebloweren modtager underretning om det endelige resultat af undersøgelser, der er udløst af indberetningen, hvis sådan meddelelse ikke er givet i forbindelse med feedback efter lovforslagets nr. 2.

Stk. 2, nr. 4 gennemfører direktivets artikel 11, stk. 2, litra e. En sådan underretning skal gives i umiddelbar forlængelse af, at det endelige resultat foreligger. Det endelige resultat kan f.eks. være, at whistleblowerenheden har overgivet oplysningerne fra indberetningerne til en relevant tilsynsmyndighed eller til politi- og anklagemyndighed ved formodede strafbare forhold.

Det foreslås i stk. 2, *nr. 5*, at en ekstern whistleblowerordning skal indføre passende procedurer, der sikrer, at whistlebloweren modtager underretning, hvis oplysninger, der direkte eller indirekte kan identificere whistlebloweren videregives, medmindre underretning herom vil bringe relaterede efterforskninger eller retssager i fare. Den nævnte underretning skal være skriftlig og indeholde en begrundelse for videregivelsen af de pågældende fortrolige oplysninger. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 16, stk. 3, 2. pkt.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med den foreslåede bestemmelse om tavshedspligt om whistleblowerens identitet og muligheden for videregivelse heraf i særlige tilfælde. Der henvises til lovforslagets § 26 og bemærkningerne hertil.

Det foreslås i *stk. 3*, at en ekstern whistleblowerordning kan afvise indberetninger, der ikke er omfattet af lovens anvendelsesområde, og ikke er ikke forpligtet til at videresende disse til anden myndighed.

Bestemmelsen fraviger således forvaltningslovens § 7, stk. 2, hvorefter en forvaltningsmyndighed, som modtager en skriftlig henvendelse, der ikke vedrører dens sagsområde, så vidt muligt skal videresende henvendelsen til rette myndighed. Fravigelsen beror navnlig på et hensyn til whistlebloweren, der ved indberetningen må antages at lægge til grund, at den pågæl-

dende ved indberetningen bliver omfattet af den særlige beskyttelse, der gives til whistleblowere efter lovforslaget. Denne beskyttelse vil ikke gælde, hvis der videresendes til en anden indgang til en myndighed (f.eks. en hovedpostkasse mv.), f.eks. fordi den modtagende ordning ikke vurderer, at indberetningen er omfattet af det foreslåede anvendelsesområde i § 1, eller fordi den pågældende afsender ikke er omfattet af den beskyttede personkreds, jf. lovforslagets § 2, nr. 7.

En videresendelse af indberetninger vil således indebære, at den pågældende med sin indberetning har en væsentligt anden retsstilling end forudsat ved afgivelse af indberetningen. Den foreslåede fravigelse af forvaltningslovens § 7, stk. 2, i sådanne tilfælde ændrer ikke på, at der fortsat vil være pligt til at vejlede afsenderen om, hvortil oplysningerne eventuelt kan sendes i overensstemmelse med den almindelige vejledningspligt, jf. bl.a. forvaltningslovens § 7, stk. 1.

Ved indberetninger til en ekstern whistleblowerordning, som ikke er kompetent til behandle den pågældende indberetning, som dog må antages at falde inden for det foreslåede anvendelsesområde, jf. § 1, vil der dog fortsat skulle ske videresendelse til den relevante eksterne whistleblowerordning, jf. den foreslåede § 17.

Det foreslås i *stk. 4*, at en ekstern whistleblowerordning i tilfælde af stor tilstrømning af indberetninger kan bestemme, at indberetninger af alvorlige overtrædelser eller overtrædelser af væsentlig lovgivning skal prioriteres. I sådanne tilfælde skal den i *stk. 2, nr. 3*, fastsatte frist overholdes.

Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 11, stk. 5, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte, at kompetente myndigheder 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 fristen for at give feedback til den enkelte whistleblower.

Til § 21

Det foreslås i *stk. 1, nr. 1*, at en ekstern whistleblowerordning skal kunne træffe afgørelse om at afslutte behandlingen af indberetninger, der indeholder oplysninger om overtrædelser, der er klart mindre alvorlige og ikke kræver yderligere opfølgning. *Stk. 1, nr. 1*, gennemfører direktivets artikel 11,

stk. 3. Sådanne oplysninger kan f.eks. være oplysninger om mindre overtrædelser af bestemmelser, der er omfattet af lovforslagets anvendelsesområde, jf. lovforslagets § 1, navnlig stk. 1 og 2. En sådan afgørelse skal træffes på baggrund af en behørig og konkret vurdering af forholdet og sagens konkrete omstændigheder.

Hvis der træffes en sådan afgørelse, berører det ikke andre forpligtelser eller andre procedurer til imødegåelse af den indberettede overtrædelse, som følger af lovforslagets bestemmelser herom. Det berører endvidere ikke den beskyttelse, som lovforslagets bestemmelser giver personer omfattet af lovforslagets beskyttelse.

Det foreslås i *stk. 1, nr. 2*, at en ekstern whistleblowerordning kan træffe afgørelse om at afslutte behandlingen af indberetninger, der ikke indeholder meningsfulde nye oplysninger om overtrædelser i forhold til en tidligere indberetning, for hvilken de relevante procedurer er afsluttet, medmindre nye retlige eller faktiske omstændigheder berettiger en anderledes opfølgning. Stk. 1, nr. 2 gennemfører direktivets artikel 11, stk. 4, 1. pkt. Bestemmelsen berettiger således til at afslutte behandlingen af en indberetning, som indholdsmæssigt svarer til en tidligere indberetning, og som den eksterne whistleblowerordning allerede har afsluttet behandlingen af. Det vil bero på en konkret vurdering, navnlig en sammenligning med den relevante tidligere indberetning, hvorvidt der kan træffes afgørelse om, at sagsbehandlingen afsluttes.

Afgørelser efter stk. 1, nr. 1 og 2, skal efter de almindelige forvaltningsretlige regler herom meddeles til whistlebloweren.

Det foreslås i *stk. 2*, at afgørelser efter stk. 1, ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Bestemmelsen er ikke til hinder for, at afgørelserne indbringes for Folketingets Ombudsmand.

Til § 22

Den foreslåede bestemmelse gennemfører direktivets artikel 12, stk. 4, litra a og 13, om oplysninger om modtagelse af indberetninger og opfølgning herpå.

Det foreslås i *stk. 1*, at en ekstern whistleblowerordning på sin hjemmeside skal offentliggøre en række oplysninger bl.a. om muligheden for at indgive

indberetninger til den eksterne whistleblowerordning. De oplysninger, der skal fremgå af hjemmesiden, er oplistet i nr. 1-6 i bestemmelsen.

Det drejer sig om oplysninger om betingelserne for at være beskyttet efter loven og indholdet af beskyttelsen, kontaktoplysninger til brug for indberetning til en ekstern whistleblowerordning, hvordan indberetninger registreres, muligheden for at indberette til interne whistleblowerordninger, procedurerne for at indberette til den eksterne ordning, fristen for at give feedback og typen og indholdet af sådan feedback, og arten af den opfølgning, der skal ske på indberetninger, samt regler om tavshedspligt og behandling af personoplysninger.

Oplysninger om muligheden for at indberette til en intern whistleblowerordning skal ledsages af en opfordring til at gøre brug af denne mulighed i de tilfælde, hvor overtrædelsen kan imødegås effektivt internt, og hvor whistlebloweren vurderer, at der ikke er risiko for repressalier forbundet med en intern indberetning. Denne del af bestemmelsen har til formål at gennemføre direktivets artikel 7, stk. 2. Det forudsættes dog, at det ved denne vejledning samtidig fremgår tydeligt, at der er valgfrihed for whistlebloweren i valget mellem indberetning til intern eller ekstern whistleblowerordning, jf. direktivets artikel 10.

De i nr. 1- 6 nævnte oplysninger skal offentliggøres på en hjemmeside i et særskilt, let identificerbart og tilgængeligt afsnit, således at det sikres, at oplysningerne er gennemsigtige, letforståelige og troværdige. Formålet er at give potentielle whistleblowere mulighed for at træffe en informeret beslutning om, hvorvidt, hvordan og hvornår de skal foretage indberetning.

Kapitel 5

Til § 23

Det følger af den foreslåede bestemmelse, at behandling af personoplysninger kan ske, når det er nødvendigt for at behandle indberetninger, der er modtaget som led i en whistleblowerordning oprettet i henhold til denne lov. Bestemmelsen udgør en national særregel for behandling af personoplysninger, som offentlige myndigheder og private inden for de fastsatte rammer i den foreslåede § 23 kan anvende som behandlingshjemmel.

Med hjemmel i den foreslåede bestemmelse vil offentlige myndigheder og private kunne behandle personoplysninger omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 6, 9 og 10, hvis det er nødvendigt for at behandle en konkret indberetning, der er modtaget som led i en whistleblowerordning oprettet i henhold til denne lov. Det vil f.eks. være tilfældet i forbindelse med den offentlige myndigheds eller privates undersøgelse af en modtagen indberetning. Bestemmelsens anvendelighed er således betinget af, at behandlingen skal finde sted i regi af en whistleblowerordning, som er oprettet i henhold til den foreslåede lov.

Bestemmelsens krav om nødvendighed indebærer, at den dataansvarlige skal foretage en konkret vurdering af behovet for at behandle de modtagne personoplysninger.

Herudover forudsættes det, at de øvrige regler i databeskyttelsesforordningen og -loven, herunder de grundlæggende principper i databeskyttelsesforordningens artikel 5, iagttages, når personoplysninger behandles med hjemmel i den foreslåede bestemmelse.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 24

Den foreslåede bestemmelse gennemfører direktivets artikel 18, stk. 1, om pligt til at registrere indberetninger samt om den tidsmæssige udstrækning af pligten og retten til at opbevare disse indberetninger.

Det foreslås således i *stk. 1*, at modtagne indberetninger skal registreres, samt at denne registrering skal ske i overensstemmelse med tavshedspligten fastsat i § 26.

Bestemmelsen indebærer, at der skal ske registrering af samtlige indberetninger af overtrædelser, som modtages i en whistleblowerordning omfattet af denne lov.

Formålet med bestemmelsen er navnlig at understøtte en bevissikring af de modtagne indberetninger, således at oplysninger, som modtages gennem indberetninger, i givet fald kan anvendes som bevis i forbindelse med håndhævelsessøgsmål mv., jf. præambelbetragtning 86.

Registrering af modtagne indberetninger har endvidere til formål at sikre den berørte persons ret til et effektivt forsvar i forbindelse med eventuelle staffesager eller andre sager, hvor de indberettede oplysninger indgår som led i bevisførelsen mv.

Den foreslåede pligt til registrering vil endvidere sikre de enkelte whistleblowerenheders mulighed for eventuelt at kæde oplysninger fra flere indberetninger om samme forhold sammen i tilfælde, hvor en sådan sammenkædning vil muliggøre relevant opfølgning og imødegåelse, som ikke var mulig på baggrund af en enkelt indberetning. En registreret indberetning, der således i første omgang ikke kan medføre imødegåelse af overtrædelser mv., vil således på et senere tidspunkt kunne reaktualiseres og bidrage til imødegåelsen af overtrædelser på den pågældende arbejdsplads.

Pligten til at foretage registrering gælder i forhold til samtlige dokumenter, som myndigheden har modtaget fra whistlebloweren i anledning af en indberetning.

For så vidt angår kravet om, at registrering skal ske i overensstemmelse med tavshedspligten fastsat i § 26 henvises til de specielle bemærkninger til den foreslåede § 12, stk. 1

Det foreslås i *stk. 2*, at indberetningerne kun må opbevares så længe, det er nødvendigt og forholdsmæssigt for at overholde de krav, der pålægges med denne lov.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at pligten til at registrere og opbevare indberetninger ikke udstrækkes udover, hvad der er nødvendigt for at sikre krav i medfør af denne lov, herunder navnlig whistlebloweres og berørte personers eventuelle behov for bevissikring samt arbejdsgiveres pligt til at følge op på modtagne indberetninger, herunder ved at kæde sådanne indberetninger sammen med tidligere modtagne indberetninger.

Der kan ikke udledes nogen fast frist for, hvor længe indberetninger må opbevares efter bestemmelsen. Det vil bero på en konkret vurdering, hvor det vil være op til den pågældende whistleblowerenhed løbende at vurdere, om opbevaringen af tidligere modtagne indberetninger fortsat er nødvendig og forholdsmæssig. Opbevaring i overensstemmelse med de databeskyttelsesretlige regler vil i almindelighed være i overensstemmelse med bestemmelsen.

I vurderingen af, om en indberetning fortsat må opbevares, vil navnlig kunne indgå, om det er sandsynligt, at personer, med krav på beskyttelse efter denne lov, vil kunne få behov for at dokumentere den pågældende indberetning. Det vil endvidere tale for fortsat opbevaring, hvis der kan være grund til at tro, at den pågældende indberetning vil kunne bestyrkes af senere indkomne indberetninger om samme forhold, f.eks. fordi den pågældende whistleblowerenhed allerede har modtaget flere indberetninger om samme emne.

Det vil endvidere være muligt at opbevare modtagne indberetninger, hvis det følger af bestemmelser i anden lovgivning, herunder i forhold til databeskyttelsesretlige regler eller arkivloven.

Til § 25

Den foreslåede bestemmelse gennemfører direktivets artikel 18, stk. 4, som omhandler whistleblowerenhedens registrering af indberetninger i det tilfælde, hvor indberetning indgives under et fysisk møde. Bestemmelsen gennemfører endvidere direktivets artikel 18, stk. 2 og 3, som omhandler whistleblowerenhedens registrering af indberetninger i det tilfælde, hvor der i forbindelse med mundtlig indberetning gøres brug af en telefonlinje eller et andet talemiddelssystem enten med eller uden optagelse af samtalen.

Det foreslås i *stk. 1*, at mundtlige indberetninger skal registreres ved, at samtalen efter samtykke fra whistlebloweren optages, eller ved at der udarbejdes et nøjagtigt referat af mødet eller samtalen, som whistlebloweren har mulighed for at kontrollere, berigtige og acceptere ved at underskrive referatet. I tilfælde af, at whistlebloweren ikke samtykker, vil whistleblowerenheden således skulle registrere indberetningen ved, at der udarbejdes et nøjagtigt referat, som whistlebloweren har mulighed for at kontrollere, berigtige og acceptere ved at underskrive referatet, eller ved, at der udarbejdes et nøjagtigt afskrift af samtalen i overensstemmelse med det foreslåede stk. 2.

Det foreslås i *stk. 2*, at mundtlige indberetninger afgivet via et telefonsystem endvidere kan registreres ved, at der foretages en nøjagtig afskrift af samtalen, som whistlebloweren har mulighed for at kontrollere, berigtige og acceptere ved at underskrive afskriften.

Til § 26

Med bestemmelsens *stk. 1*, foreslås at den, der er udpeget til at modtage og behandle indberetninger, skal have tavshedspligt med hensyn til oplysninger, der indgår i indberetningen. Stk. 1 har bl.a. til formål at gennemføre direktivets artikel 16, stk. 1 og 4.

Den foreslåede bestemmelse indfører en særlig tavshedspligt. Tavshedspligten gælder for samtlige interne whistleblowerordninger i den private og offentlige sektor, som omfattet af lovforslagets kapitel 3. Tavshedspligten gælder endvidere for de eksterne whistleblowerordninger, som omfattet af lovforslagets kapitel 4.

Den særlige tavshedspligtbestemmelse indebærer bl.a., at de forhold, der er omfattet af bestemmelsen, ikke vil være undergivet aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen eller lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. herved henholdsvis § 35 i den gældende offentlighedslov og den tilsvarende bestemmelse i § 14, 1. pkt., i offentlighedsloven fra 1985, jf. miljøoplysningslovens § 6, stk. 2, 1. pkt.

Hvis kun en del af oplysningerne i et dokument er omfattet af den særlige tavshedspligtbestemmelse, vil myndigheden som udgangspunkt skulle meddele aktindsigt i dokumentets øvrige indhold.

Den særlige tavshedspligtbestemmelse vil desuden indebære, at den myndighed, der søges aktindsigt hos, vil være afskåret fra efter eget skøn at give meroffentlighed i oplysninger, der er omfattet af tavshedspligten.

Det følger af præambelbetragtning 82 til direktivet, at beskyttelsen af fortrolighed ikke finder anvendelse, hvor whistlebloweren forsætligt har afsløret sin identitet i forbindelse med en offentliggørelse. Det følger heraf, at myndighedspersoner mv. under sådanne omstændigheder ikke længere er forpligtet til at iagttage tavshed med hensyn til oplysninger, der indgår i en indberetning.

For en nærmere beskrivelse af den foreslåede særlige tavshedspligts indvirkning på den registreredes rettigheder i medfør af databeskyttelsesforordningen, henvises der til pkt. 4 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.2.3.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Det foreslås i *stk. 2*, at den særlige tavshedspligt også skal gælde for personer, der i forbindelse med videregivelse efter den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 27, får kendskab til oplysninger om whistleblowerens identitet eller andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes.

Den foreslåede bestemmelse i *stk. 2* indebærer, at personer, som i forbindelse med en lovlig videregivelse af oplysninger i medfør af den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 27 får kendskab til sådanne fortrolige oplysninger, er underlagt tavshedspligt på samme måde som den autoriserede medarbejder, der lovligt har videregivet oplysningerne.

Det forudsættes i den forbindelse, at der i forbindelse med videregivelse af oplysninger omfattet af *stk. 1*, jf. lovforslagets § 27, udtrykkeligt gøres opmærksom på, at den modtagende part har tavshedspligt om indholdet af oplysningerne.

Det foreslås i *stk. 3*, at tavshedspligten i *stk. 1*, tilsvarende finder anvendelse for uautoriserede medarbejdere ved myndigheder, der driver eksterne whistleblowerordninger, jf. § 17, som ved en fejl mv. får kendskab til de i *stk. 1* nævnt oplysninger.

Den foreslåede bestemmelse gennemfører direktivets artikel 12, *stk. 3*, 1. og 2. led, hvorefter det skal sikres, at det, hvor der modtages en indberetning af andre medarbejdere end dem, der er ansvarlige for at håndtere indberetninger, er forbudt for de medarbejdere, der modtager indberetningen, at videregive oplysninger, der eventuelt kan identificere den indberettende person eller den berørte person.

Det bemærkes, at i det tilfælde, hvor en uautoriseret medarbejder modtager en indberetning, skal denne medarbejder prompte videresende indberetningen uden ændringer til den eller de medarbejdere, der er ansvarlige for at håndtere indberetninger, jf. direktivets artikel 12, *stk. 3*, sidste led.

Til § 27

Det foreslås i *stk. 1*, at oplysninger om whistleblowerens identitet og andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes, uden whistleblowerens udtrykkelige samtykke ikke må videregives til andre end autoriserede medarbejdere, der er kompetente til at modtage eller følge op på indberetninger, jf. § 11, *stk. 1*, og § 19, *stk. 1*.

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

Det foreslås i *stk. 2*, at oplysninger omfattet af stk. 1, uden whistleblowerens udtrykkelige samtykke kun må videregives til anden offentlig myndighed, når videregivelsen sker for at imødegå indberettede overtrædelser, jf. § 1, eller for at sikre berørte personers ret til et forsvar. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 16, stk. 1 og 2.

Efter den foreslåede bestemmelse vil der kunne ske videregivelse 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 myndigheder 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 følger således af den foreslåede bestemmelse, at oplysninger om whistleblowerens identitet mv. kan videregives, hvis den pågældende whistleblower udtrykkeligt samtykker hertil.

Ved samtykke forstås enhver frivillig, specifik og informeret viljestilkendegivelse, hvorved den, oplysningen angår, indvilger i, at oplysningen videregives. Et samtykke kan tilbagekaldes.

Hvis whistlebloweren forsætligt har afsløret sin identitet i forbindelse med en offentliggørelse, gælder de særlige hensyn til at værne om den pågældendes identitet ikke længere, jf. herved præambelbetragtning 82 til direktivet. I sådanne situationer kan oplysninger om vedkommendes identitet mv. videregives efter de almindelige regler herom i forvaltningsloven og databeskyttelseslovgivningen.

Det foreslås i *stk. 3*, at andre oplysninger fra indberetninger end de i *stk. 1* nævnte kun må videregives til andre end den, der er udpeget til at modtage og følge op på indberetninger, når det sker som led i opfølgning på en indberetning eller for at imødegå overtrædelser, jf. § 1.

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

Der kan i medfør af bestemmelsen f.eks. deles oplysninger internt i en juridisk enhed for at undersøge, om den indberettede overtrædelse faktisk finder eller har fundet sted. Der kan endvidere deles oplysninger om formodede overtrædelser eksternt med henblik på opfølgning eller imødegåelse. Det forudsættes, at der i forbindelse med videregivelse af sådanne oplysninger udtrykkeligt gøres opmærksom på, at den modtagende part har tavshedspligt med hensyn til indholdet af oplysningerne i samme omfang som den afgivende part, jf. § 26, *stk. 2*.

Formålet med at indføre en særlig tavshedspligt for så vidt angår de oplysninger i indberetningen, som ikke vedrører whistleblowerens identitet mv., er at sikre et fortroligt rum for eventuelle undersøgelser, som indberetningen måtte give anledning til. Et sådant fortroligt rum skal dels sikre, at indberettede overtrædelser ikke tilsløres mv. som følge af offentlighed om indholdet af indberetninger, dels at der ikke videregives oplysninger på et tidspunkt, hvor det ikke står klart, om der er tale om overtrædelser efter lovforslagets § 2, *stk. 1*. Sidstnævnte vil kunne medføre, at berørte personer mv. lider skade på omdømme mv., hvis ufuldstændige oplysninger videreformidles, og det senere viser sig, at det indberettede forhold ikke forelå eller i øvrigt ikke fremstod retvisende.

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

Det foreslås i *stk. 4*, at whistlebloweren skal underrettes forud for videregivelse af oplysninger efter *stk. 1*, medmindre underretningen vil bringe relaterede efterforskninger eller retssager i fare. Underretning herom fra eksterne whistleblowerordninger skal indeholde en skriftlig forklaring med begrundelsen for videregivelsen af de pågældende fortrolige oplysninger, jf. den foreslåede § 20, *stk. 2*, nr. 5. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 16, *stk. 3*, 2. og 3. pkt.

Bestemmelsen indebærer, at whistleblowerenheden som udgangspunkt skal informere whistlebloweren i de tilfælde, hvor en indberetning videregives til en relevant tilsynsmyndighed mv., herunder politi- og anklagemyndighed, og hvor videregivelsen indeholder oplysninger om whistleblowerens identitet eller oplysninger, hvorfra identiteten kan udledes.

Whistleblowerenheden kan undlade at give en sådan underretning i det tilfælde, hvor underretning vil bringe relaterede efterforskninger eller retssager i fare. Det kan navnlig være tilfældet, hvor underretning vil medføre risiko for, at beviser vil blive skjult eller ødelagt, risiko for påvirkning af vidner mv., eller hvor der er mistanke om, at whistlebloweren bevidst har indgivet falsk indberetning mv.

Det foreslås i *stk. 5*, at forvaltningslovens kapitel 4-6 om partsaktindsigt, partshøring og begrundelse ikke finder anvendelse på de oplysninger, der er nævnt i *stk. 1*.

Bestemmelsen, der har til formål at sikre beskyttelse af fortroligheden af whistleblowerens identitet ved behandling af indberetninger i forvaltningsmyndigheder, indebærer, at forvaltningslovens kapitel 4 om partsaktindsigt, kapitel 5 om partshøring og kapitel 6 om begrundelse ikke finder anvendelse på oplysninger om whistleblowerens identitet og andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes.

En indberetning til en whistleblowerordning vil ikke i sig selv medføre, at whistlebloweren eller den eller de berørte personer bliver part(er) i en sag i den myndighed, som indberetningen vedrører, herunder opnår de almindelige partsrettigheder (f.eks. partshøring, begrundelse, partsaktindsigt og mulig klageadgang). Der kan dog være tilfælde, hvor whistlebloweren eller den eller de berørte personer opnår partsstatus i en sag, som indberetningen omhandler eller giver anledning til.

Det følger af forvaltningslovens § 9, stk. 1, at den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. Som følge af, at partsaktindsigtsadgangen i § 9 fraviges, vil den, der er part i en sag, som en indberetning omhandler eller har givet anledning til, ikke have ret til at blive gjort bekendt med oplysninger om whistleblowerens identitet og andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes.

Det følger af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Som følge af, at partshøringsreglerne i § 19 fraviges, har en myndighed, i forbindelse med partshøring i en sag, som en indberetning omhandler eller har givet anledning til partshøring, ikke pligt til at underrette parten om oplysninger om whistleblowerens identitet og andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes. Der kan være sager, hvor resultatet af, at en whistleblower ikke samtykker til videregivelse af oplysninger om dennes identitet, bliver, at det ikke vil være muligt at oplyse sagen tilstrækkeligt til at kunne gå videre med sagen.

Det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 2, at en begrundelse for en afgørelse om fornødent skal indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Fravigelsen af begrundelsesreglerne i § 24 indebærer, at oplysninger om whistleblowerens identitet og andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes, ikke skal indgå i det grundlag, som der i en sag, som en indberetning omhandler eller har givet anledning til, træffes en afgørelse på.

Den, der er part i en sag, som en indberetning omhandler eller giver anledning til, vil fortsat blive partshørt over og have mulighed for partsaktindsigt i de øvrige oplysninger, der indgår i indberetningen.

Oplysninger i en indberetning fra en anonym whistleblower kan efter omstændighederne danne grundlag for, at en sag opstartes. Til gengæld kan

sådanne oplysninger som hovedregel ikke indgå som en del af det bevismæssige grundlag for en indgribende afgørelse. Myndigheden vil i en sådan situation være nødsaget til at indhente yderligere oplysninger til brug for behandling af sagen. Sådanne oplysninger vil fortsat være omfattet af den berørte persons partsrettigheder efter forvaltningsloven.

Til § 28

Det foreslås med bestemmelsen i lovforslagets § 28, at myndigheder mv. omfattet af reglerne om aktindsigt i lov om offentlighed i forvaltningen mindst én gang årligt skal offentliggøre oplysninger om deres virksomhed efter loven.

Bestemmelsen har til formål at indføre en særlig offentlighedsordning, som skal sikre offentligheden adgang til oplysninger om den generelle aktivitet i whistleblowerordningerne i det seneste år.

Bestemmelsen skal ses i lyset af den særlige tavshedspligtsbestemmelse, der foreslås indført med lovforslagets § 26, som bl.a. indebærer, at de oplysninger, der indgår i en indberetning, ikke vil være undergivet aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen.

Det forudsættes, 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.

Som eksempler på overordnede temaer kan nævnes indberetninger om potentielle strafbare forhold, overtrædelser af EU-retsakter, overtrædelser af love og regler udstedt i medfør heraf, tilsidesættelse af forvaltningsretlige principper, seksuel chikane eller andre personrelaterede konflikter på arbejdspladsen, f.eks. chikane.

Myndigheder mv. vil i forbindelse med offentliggørelse af oplysninger skulle iagttage bl.a. de særlige tavshedspligtsbestemmelser, der foreslås indført med lovforslagets § 26. Heri ligger bl.a., at beskrivelsen af de overordnede temaer for de indberetninger, som en myndighed mv. har modtaget og

fulgt op på, skal udformes på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere whistlebloweren, ligesom beskrivelsen ikke bør indeholde nærmere oplysninger fra de enkelte indberetninger.

Myndighederne mv., der er omfattet af forvaltningsloven, vil i øvrigt skulle iagttage de almindelige tavshedspligtsregler i forvaltningslovens § 27. Derudover vil myndighederne mv. skulle iagttage reglerne i databeskyttelseslovgivningen.

Det forudsættes, at oplysningerne som udgangspunkt vil blive offentliggjort på hjemmesiden for den pågældende myndighed mv.

Kapitel 6

Til § 29

Det foreslås i *stk. 1*, at whistleblowere eller fysiske og juridiske personer omfattet af § 8, *stk. 2*, der er blevet udsat for repressalier som følge af en indberetning, eller hindret eller forsøgt hindret i at foretage indberetning jf. § 8, *stk. 1*, har krav på godtgørelse.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at en whistleblower eller en fysisk eller juridisk person med tilknytning til whistlebloweren, som er omfattet af den udvidede personkreds i § 8, *stk. 2*, kan få godtgørelse for ikke-økonomisk skade, hvis den pågældende er blevet udsat for repressalier som følge af en indberetning.

Adgangen til godtgørelse for ikke-økonomisk skade omfatter enhver overtrædelse af forbuddet mod repressalier.

Godtgørelsen kan for så vidt angår fysiske personer, herunder lønmodtagere, 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 domstolspraksis, der foreligger på området.

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

Der foreslås ikke fastsat bestemmelser om godtgørelsens størrelse, idet denne 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, som den pågældende er blevet udsat for. I relation til fysiske personer kan som eksempel herpå anføres, at repressalier i form af afskedigelse eller degradering kan anses for mere vidtgående end andre former for repressalier. Desto større en ulempe, der er tale om, desto højere godtgørelse skal der tilkendes den skadelidte.

Bestemmelsen regulerer ikke, hvem der hæfter for et krav om godtgørelse. Det spørgsmål skal afgøres i overensstemmelse med dansk rets almindelige regler om hæftelse for erstatningsretlige krav, herunder reglerne om principalansvar.

Der kan foruden godtgørelse for ikke-økonomisk skade kræves erstatning for økonomisk tab efter dansk rets almindelige erstatningsregler, hvis betingelserne herfor er opfyldt.

En fysisk eller juridisk person kan ikke få ret til godtgørelse i medfør af flere forskellige regelsæt for samme hændelse, dvs. for repressalier, der er vedtaget som følge af, at den pågældende har optrådt som whistleblower mv. Det samme gør sig gældende, hvis en ansat er berettiget til en godtgørelse i henhold til overenskomster og andre arbejdsretlige aftaler.

Det bemærkes dog, at det som nævnt alene er godtgørelse for repressalier mv. som følge af, at den pågældende har optrådt som whistleblower mv., der ikke kan medføre godtgørelse efter flere forskellige regelsæt. Det udelukker således ikke, at den pågældende på andet grundlag kan være berettiget til godtgørelse mv. efter andre regelsæt, f.eks. hvis det er relevant i anledning af det forhold mv., der indberettes om.

Det foreslås i *stk. 2*, at hvis en medarbejder afskediges i strid med lovens bestemmelser skal afskedigelsen underkendes, og ansættelsesforholdet opretholdes eller genoprettes, hvis medarbejderen ønsker dette. Dette gælder dog ikke, hvis det i særlige tilfælde og efter en afvejning af parternes interesser findes åbenbart urimeligt at kræve ansættelsesforholdet opretholdt eller genoprettet.

Bestemmelsen indebærer, at det er op til medarbejderen selv, uanset om denne er offentligt eller privat ansat, om vedkommende ønsker at påstå ansættelsesforholdet opretholdt eller genoprettet, eller om vedkommende i stedet ønsker en godtgørelse, hvis det ved dom fastslås, at afskedigelsen er i strid med loven.

Til § 30

Det følger af den foreslåede bestemmelse, at hvis en person omfattet af personkredsen i § 8, stk. 1 og 2, beviser 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 skal ses i sammenhæng med lovforslagets § 8 om forbud mod repressalier og lovforslagets § 29 om ret til godtgørelse for overtrædelse af forbuddet mod repressalier.

Bestemmelsen, der har til formål at implementere direktivets artikel 21, stk. 5, skal 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 whistleblowere at bevise sammenhængen mellem indberetningen og repressalierne, mens de, der vedtager repressalierne, kan have større beføjelser og ressourcer til at dokumentere det trufne tiltag og begrundelsen.

Når whistlebloweren således godtgør *prima facie*, 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. Denne person skal således være forpligtet til at godtgøre, at det trufne tiltag ikke havde nogen forbindelse til indberetningen eller offentliggørelsen.

Den foreslåede særlige bevisbyrderregel skal finde anvendelse i sager anlagt ved de almindelige domstole eller sager ved andre relevante myndigheder.

Til § 31

Det foreslås med bestemmelsen, at der pålægges strafansvar for overtrædelse af visse af lovforslagets bestemmelser.

Det foreslås i *stk. 1, nr. 1*, at den, der forsætligt eller ved grov uagtsomhed overtræder den foreslåede § 26, om tavshedspligt straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Det indebærer, at personer, der er udpeget til at modtage og behandle indberetninger, samt personer, der i forbindelse med videregivelse efter § 27 får kendskab til oplysninger omfattet af § 26, kan straffes med bøde, hvis de forsætligt eller ved grov uagtsomhed tilsidesætter deres tavshedspligt efter § 26.

Det bemærkes, at personer, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, ved brud på den foreslåede særlige tavshedspligt i § 26 efter omstændighederne vil kunne straffes efter straffelovens § 152.

Det foreslås i *stk. 1, nr. 2*, at den, der bevidst indberetter eller offentliggør urigtige oplysninger, straffes på samme måde, dvs. ligeledes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Det foreslås, at det strafbare gerningsindhold vil være fuldbyrdet, når indberetningen er modtaget i ordningen.

Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 23, stk. 2, 1. pkt., hvorefter medlemsstaterne indfører effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner, der kan anvendes over for whistleblowere, hvor det fastslås, at de bevidst har foretaget indberetning eller offentliggørelse af urigtige oplysninger.

Kravet om, at indberetningen eller offentliggørelsen skal være ”bevidst”, indebærer, at personen, som foretager indberetningen eller offentliggørelsen skal være vidende om, at oplysningen er urigtig. Indberetningen eller offentliggørelsen foretages således i ond tro. Betingelsen om, at indberetningen eller offentliggørelsen skal være ”bevidst” skal forstås i overensstemmelse med det almindelige strafferetlige forsætsbegreb.

Formålet med det foreslåede forbud er at afskrække mod ondsindet indberetning og bevare troværdigheden af systemet til beskyttelse af whistleblowere, jf. bl.a. præambelbetragtning 102.

Det bemærkes i forhold til eventuel bevidst offentliggørelse af urigtige oplysninger, at en sådan offentliggørelse efter omstændighederne kan være strafbar efter straffelovens § 267, hvorefter den, der fremsætter eller udbreder en udtalelse eller anden meddelelse eller foretager en handling, der er egnet til at krænke nogens ære, straffes for ærekrænkelse med bøde eller fængsel indtil 1 år.

Det bemærkes endvidere, at bevidst indberetning eller offentliggørelse af urigtige oplysninger efter omstændighederne vil kunne give anledning til strafansvar, såfremt der er tale om brud på en lovbestemt tavshedspligt, som følger af særlovgivningen.

De foreslåede bestemmelser i stk. 1, nr. 1, og 2, har til formål at implementere direktivets artikel 23, stk. 1, litra d, og stk. 2.

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 mv., herunder bl.a. §§ 152 - 152 c samt § 155 og straffelovens kapitel 17 om falsk forklaring og falsk anklage.

Det bemærkes, at den person, som berøres af en indberetning eller offentliggørelse af urigtige oplysninger, efter omstændighederne vil kunne tilken- des godtgørelse eller erstatning efter de almindelige erstatningsretlige regler.

Det foreslås i *stk. 2*, at en arbejdsgiver, jf. den foreslåede § 9, der ikke opfylder bestemmelserne om oprettelse mv. af interne whistleblowerordninger, jf. §§ 10-11, § 12, stk. 1 og 2, § 13 og § 16, kan straffes med bøde.

Den foreslåede strafbestemmelse skal ses i sammenhæng med den i § 16 foreslåede dokumentationspligt, som navnlig har til formål at skabe grundlag for en eventuel efterforskning af formodet manglende overholdelse af reglerne i lovens kapitel 3. Det bemærkes i den forbindelse, at manglende

opfyldelse af dokumentationspligten i den foreslåede § 16 i sig selv kan straffes med bøde.

Hvis den fornødne dokumentation for oprettelsen af en intern whistleblowerordning foreligger, vil der være en formodning for, at forpligtelserne i kapitel 3 er opfyldt. Dette gælder dog ikke, hvis der er konkrete grunde til at antage, at den foreliggende dokumentation må antages at være proforma.

Det bemærkes dog, at det forhold, at dokumentationspligten i den foreslåede § 16 ikke er opfyldt, ikke nødvendigvis er udtryk for, at pligterne i de relevante bestemmelser ikke er opfyldt.

Det bemærkes, at det følger af straffelovens § 27, stk. 2, at statslige myndigheder og kommuner alene kan straffes i anledning af overtrædelser, der begås ved udøvelse af virksomhed, der svarer til eller kan sidestilles med virksomhed udøvet af private. Det bemærkes i den forbindelse, at statslige myndigheders og kommuners eventuelle overtrædelser af bestemmelserne i §§ 10-11, § 12, stk. 1 og 2, § 13 og § 16 ikke kan opfattes som led i myndighedsudøvelse.

Kapitel 7

Til § 32

Det foreslås i *stk. 1*, at loven træder i kraft den 17. december 2021.

Det foreslås i *stk. 2*, at lovens kapitel 3 træder i kraft den 17. december 2023 for så vidt angår virksomheder med mellem 50-249 beskæftigede.

De foreslåede ikrafttrædelsestidspunkter skal ses i lyset af implementeringsfristerne i direktivets artikel 26, stk. 1 og 2. Det fremgår af artikel 26, stk. 1 og 2, at medlemsstaterne skal sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 17. december 2021, dog senest den 17. december 2023 for så vidt angår juridiske enheder i den private sektor med 50 til 249 arbejdstagere.

Til § 33

I medfør af revisorlovens § 28 a skal alle revisionsvirksomhed, bortset fra virksomheder med kun én godkendt revisor og virksomheder, der ikke afgiver revisionserklæringer, som led i sit kvalitetsstyringssystem have en selvstændig kanal (whistleblowerordning) til indberetninger om overtrædelser

eller potentielle overtrædelser af den revisionsretlige regulering. Bestemmelsen er indført som led i implementeringen af reglerne om etablering af whistleblowerordninger i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/56/EU af 16. april 2014.

Det foreslås med bestemmelsen at indsætte en henvisning til lov om beskyttelse af whistleblowere i revisorlovens § 28 a. Den foreslåede ændring skal ses i sammenhæng med direktivets artikel 3, stk. 1, som regulerer forholdet til de særlige regler om indberetning af overtrædelser, som er fastsat i de sektorspecifikke EU-retsakter, der er opført i direktivets bilag del II. Ændringen har således navnlig til formål at sikre, at eksisterende sektorspecifikke whistleblowerordninger oprettet i medfør af revisorloven tillige lever op til de minimumskrav, som fastsættes i nærværende lovforslag, jf. direktivets artikel 3, stk. 1. Der henvises i den forbindelse til den foreslåede § 3 og de specielle bemærkninger hertil.

Til § 34

I medfør af § 58 c i lov om beskyttelse af havmiljøet er der i Miljøstyrelsen etableret en sektorspecifik ekstern whistleblowerordning. Bestemmelsen er indført som led i implementeringen af reglerne om etablering af whistleblowerordninger i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/30/EU af 12. juni 2013 (Offshoresikkerhedsdirektivet).

Det foreslås med bestemmelsen at indsætte en henvisning til lov om beskyttelse af whistleblowere i havmiljølovens § 58 c. Den foreslåede ændring skal ses i sammenhæng med direktivets artikel 3, stk. 1, som regulerer forholdet til de særlige regler om indberetning af overtrædelser, som er fastsat i de sektorspecifikke EU-retsakter, der er opført i direktivets bilag del II. Ændringen har således navnlig til formål at sikre, at den eksisterende sektorspecifikke eksterne whistleblowerordning oprettet i medfør af havmiljøloven tillige lever op til de minimumskrav, som fastsættes i nærværende lovforslag, jf. direktivets artikel 3, stk. 1. Der henvises i den forbindelse til den foreslåede § 3 og de specielle bemærkninger hertil.

Til § 35

I medfør af § 63 a i offshoresikkerhedsloven er der i Arbejdstilsynet etableret en sektorspecifik ekstern whistleblowerordning. Bestemmelsen er ind-

ført som led i implementeringen af reglerne om etablering af whistleblowerordninger i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/30/EU af 12. juni 2013 (Offshoresikkerhedsdirektivet).

Det foreslås med bestemmelsen at indsætte en henvisning til lov om beskyttelse af whistleblowere i offshoresikkerhedslovens § 63 a. Den foreslåede ændring skal ses i sammenhæng med direktivets artikel 3, stk. 1, som regulerer forholdet til de særlige regler om indberetning af overtrædelser, som er fastsat i de sektorspecifikke EU-retsakter, der er opført i direktivets bilag del II. Ændringen har således navnlig til formål at sikre, at den eksisterende sektorspecifikke eksterne whistleblowerordning oprettet i medfør af offshoresikkerhedsloven tillige lever op til de minimumskrav, som fastsættes i nærværende lovforslag, jf. direktivets artikel 3, stk. 1. Der henvises i den forbindelse til den foreslåede § 3 og de specielle bemærkninger hertil.

Kapitel 8

Til § 36

Det foreslås, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed og indebærer, at loven ikke finder anvendelse for Færøerne og Grønland.