



Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

25.06.2018

18-0564

HEHJ

**Høring over Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen.**

FTF, LO og Akademikerne har modtaget ovenstående høring af den 28. maj 2018, og vi skal i den anledning bemærke følgende:

Direktivforslaget skal ses i lyset af flere store skandalesager i en række EU-medlemslande, hvor ansatte har spillet en vigtig rolle i forbindelse med afsløringen af aktiviteter til skade for samfundet, og formålet med det fremsatte direktiv er at sikre en bedre retlig beskyttelse af ansatte, der indberetter sådanne aktiviteter.

FTF, LO og Akademikerne er overordnet set meget tilfredse med det foreliggende udspil. Vi er stærke tilhængere af en øget beskyttelse af navnlig ansattes retsstilling i forbindelse med disses legitime indberetninger af ulovlige handlinger, retsmisbrug og øvrige uregelmæssigheder til afsløring af aktiviteter, der kan medføre skade på offentlighedens interesser og samfundets velfærd.

Vi konstaterer med tilfredshed, at der er tale om et minimumsdirektiv med horisontal virkning, og at direktivet dermed omfatter ansatte i både den offentlige og den private sektor samt at forslaget lægger op til at yde en høj grad af beskyttelse til en meget bred vifte af kategorier af personer.

FTF, LO og Akademikerne finder imidlertid også anledning til at foreslå, at den danske regering arbejder for følgende justeringer af direktivteksten:

1. Indledningsvis opfordrer vi til, at der indgår en henvisning til TEUF art. 153 i direktivteksten med henblik på at understrege de sociale parter centrale rolle, når det drejer sig om EU-regulering inden for arbejdsmarkedet.
2. Vi finder det problematisk, at whistleblowerbeskyttelsen er begrænset til at angå det katalog af overtrædelser af EU-retsakter, der udtømmende er opregnet i forslagets art. 1. Det vil ofte være ganske uklart og uigennemskueligt for en ansat på forhånd at vurdere, hvorvidt et konkret regelsæt er eller ikke er omfattet af direktivet og dermed af beskyttelsen. Den foreslåede model må i så henseende allerede derfor forventes at indebære en væsentlig tilbageholdenhed med ansattes indberetninger, hvilket ikke ses at være i overensstemmelse med forslagets helt grundlæggende intentioner. På den baggrund foreslår FTF, LO og Akademikerne, at beskyttelsen udvides til at omfatte både indberetninger af EU-lovgivning generelt og overtrædelser af national lovgivning generelt.
3. Der er desuden behov for en præcisering i forslagets art. 1, således at det klart fremgår, at der også vil være retlig beskyttelse af whistleblowere, der indberetter om alvorligt kritisable og/eller ulovlige forhold inden for arbejdsmiljø, sundheds- og velfærdsområdet, jfr. blandt andet præambelbetragtning (20).
4. Derudover finder vi det hensigtsmæssigt, at også selvbeskæftigede eksplicit omfattes af det personelle anvendelsesområde som fastlagt i forslagets art. 2, jfr. præambelbetragtning (26). Ydermere bør det fremgå af art. 2, stk. 1, litra d), at også kontrahenter i visse tilfælde kan være omfattet af anvendelsesområdet og dermed beskyttelsen, jfr. præambelbetragtning (27).
5. I forhold til forslagets art. 4, stk. 3, bør det i præambelbetragtning (40) ligeledes præciseres, at det "skal" være klart, at i tilfælde af private juridiske enheder, der ikke har interne indberetningskanaler, "skal" indberettende personer kunne rapportere direkte eksternt til kompetente myndigheder, og disse personer "skal" endvidere nyde beskyttelse mod repressalier og andre skadelige handlinger som fastsat i direktivforslaget.
6. Såfremt direktivet skal have den tilsigtede effekt og sikre en høj grad af retlig beskyttelse af whistleblowere, er det af helt afgørende betydning, at den indberettende person får mulighed for at forblive anonym. Det bør derfor præciseres eksplicit i forslagets art. 5, stk. 1, at der er mulighed for at indberette anonymt.
7. Det anføres i direktivforslaget, at arbejdsmarkedets parter har en vigtig og mangesidet rolle at spille ved gennemførelsen af reglerne for beskyttelse af whistleblowere. De skal blandt andet bidrage til at fremme whistleblowing som en mekanisme til god forvaltningspraksis ligesom det anføres, at de ansatte og deres faglige organisatio-

ner bør høres fuldt ud om planlagte interne procedurer for whistleblowere. Det fremgår videre af forslaget, at sådanne procedurer kan forhandles inden for rammerne af kollektive overenskomster. Denne centrale rolle bør fremgå eksplicit af art. 5, hvori det tilføjes, at den indberettende ansattes tillidsrepræsentant og/eller faglige organisation skal inddrages i forbindelse med etablering og gennemførelse af en effektiv intern indberetning og opfølgning på en sådan indberetning. Det skal endvidere fremgå eksplicit af art. 5, at interne procedurer for indberetninger og opfølgning kan aftales inden for rammerne af kollektive overenskomster.

8. FTF, LO og Akademikerne er endvidere af den opfattelse, at det i forslagets art. 13, stk. 1, bør præciseres, at en indberettende person "skal" ydes beskyttelse efter reglerne i direktivet under de i bestemmelsen opregnede betingelser. Af den danske oversættelse fremgår, at en indberettende person "kan" ydes beskyttelse, i modsætning til den engelske version, hvoraf fremgår, at "A reporting person *shall* (min kursivering) qualify for protection ...".
9. Vi forudsætter, at sager vedrørende repressalier og andre skadelige handlinger som konsekvens af legitime indberetninger skal behandles i det fagretlige system i samme omfang som tilfældet er for nuværende, ligesom der ikke vil blive fastlagt et anciennitetskrav for en prøvelse af sådanne sager.
10. Af forslagets art. 15, stk. 3, fremgår, at indberettende personer skal have adgang til effektiv bistand, såfremt det er fastsat i national ret. Det er uklart, hvad der menes med "såfremt det er fastsat i national ret", hvilket følgelig er uhensigtsmæssigt. FTF, LO og Akademikerne opfordrer derfor til en præcisering heraf.
11. I forslagets art. 15, stk. 5, lægges der op til en skærpet bevisbyrde i form af delt bevisbyrde. Dette stemmer imidlertid ikke overens med EU-Kommissionens pressemeddelelse af den 23. april 2018. Under afsnittet "Forebyggelse af repressalier og effektiv beskyttelse" fremgår blandt andet, at "Der vil være omvendt bevisbyrde i sådanne tilfælde, således at det vil være den pågældende person eller organisation, som skal bevise, at de ikke straffer whistlebloweren". I den engelske version af pressemeddelelsen anvendes formuleringen "The burden of proof will be reversed in such cases ...". FTF, LO og Akademikerne skal anbefale, at der i overensstemmelse med direktivforslagets intention om at sikre en høj grad af beskyttelse af whistleblowere vedtages en bevisbyrderegulering i form af omvendt bevisbyrde i sager om repressalier forbundet med legitime indberetninger om ulovlige forhold.
12. Sanktioner er nødvendige for at sikre effektiviteten af reglerne om beskyttelse af whistleblowere. Det må tillige antages, at effektive sanktioner desuden har en præventiv effekt i forhold til at afskrække andre mod at udøve repressalier eller andre skadelige handlinger mod indberettende personer. Det er derfor særdeles vigtigt, at

der i direktivet indføres en klar adgang til (tabsuafhængig) godtgørelse til indberettende personer, der uberettiget udsættes for repressalier eller andre skadelige handlinger.

13. Afslutningsvis en enkelt bemærkning af redaktionel karakter: I forslagets art. 16, stk. 3, henvises i den danske version til stk. 9 og 11. Disse stykker findes imidlertid ikke. Der er derimod tale om *artiklerne* (min kursivering) 9 og 11, jfr. den engelske version.

Der tages forbehold for endelig godkendelse i LO's kompetente organer.

Med venlig hilsen

FTF

Bente Sorgenfrey  
Formand

LO

Arne Grevsen  
Næstformand

Akademikerne

Lars Qvistgaard  
Formand

Justitsministeriet

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk); [khl@jm.dk](mailto:khl@jm.dk)

## Høringsvar om Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen

### Generelt

2. juli 2018  
FLD

Dok ID: 123059

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) er enig i, at det skal være muligt for medarbejdere at oplyse virksomheder eller myndigheder om væsentlige lovovertrædelser uden at frygte for repressalier.

Det er retsstillingen i Danmark, hvor der er indberetningsmuligheder hos f.eks. SKAT, Politi, Arbejdstilsynet, Miljø- og Fødevareministeriet og på borger.dk.

Derfor ser DA ikke noget behov for et EU-initiativ om obligatoriske whistleblowerordninger eller om beskyttelse af personer, der rapporterer om overtrædelser af EU-lovgivning. DA mener desuden, at EU-Kommissionen ikke har tilvejebragt dokumentation for behovet for EU-lovgivning på området. Hvilke situationer er det, der er behov for at regulere, som ikke allerede er dækket af medlemslandenes lovgivning?

Spørgsmålet om indførelse af whistleblowerordninger har været genstand for flere undersøgelser i Danmark. Senest kunne der ikke samles flertal for et forslag på det offentlige område i betænkning 1553/2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Som begrundelse henviste et flertal i udvalget til, at det i Danmark allerede er muligt for medarbejdere og eksterne at henvende sig til virksomheder og myndigheder om overtrædelser af lovgivning.

Det er derfor DA's vurdering, at der allerede er en fornuftig balance mellem princippet om ytringsfrihed og privatansattes loyalitetspligt over for virksomheden.

Det er DA's opfattelse, at whistleblowerordninger bør være frivillige ordninger, som navnlig større virksomheder eller myndigheder kan vælge at etablere. I den finansielle sektor og på en lang række andre områder, som f.eks. civil luftfart og offshore olie- og gasaktiviteter, er der fra EU's side allerede stillet krav om etablering af whistleblowerordninger. Etablering af whistleblowerordninger fremgår også af OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder og Anbefalingerne for god selskabsledelse.

Indførelse og driften af obligatoriske whistleblowerordninger vil kræve administrative ressourcer hos virksomhederne, og forslaget er efter DA's opfattelse unødigt byrdefuldt.

Efter DA's opfattelse er Europa-Kommissionens estimat af omkostningerne for erhvervslivet for lavt.

En egentlig byrdemåling kræver en mere dybtgående analyse i hver medlemsstat, men et overordnet overslag viser, at omkostningerne i Danmark er betydelige.

Med de forudsætninger vil etablering af systemet koste hver enkelt virksomhed godt 42.000 kr. efterfulgt af en årlig udgift på 36.000. I alt knap 10.000 virksomheder i Danmark har 50 ansatte eller mere. Den samlede engangsomkostning er derfor knap 420 mio. kr. efterfulgt af en årlig omkostning på knap 360 mio. kr.

De gennemsnitlige omkostninger pr. mellemstor virksomhed er efter Europa-Kommissionens vurdering ca. 10.300 kr. i gennemsnitlige engangsomkostninger for gennemførelsen og ca. 7.900 kr. i gennemsnitlige årlige driftsomkostninger.

Et mere retvisende overslag baserer sig efter DA's vurdering på følgende forudsætninger:

- Timetaksten for de medarbejdere, der er involveret i arbejdet med ordningen, kan fastsættes efter taksten for en HR-medarbejder. Taksten pr. time er ifølge Danmarks Statistik 523,35 kr. inkl. 25 pct. overhead (2016-tal).
- Det tager to dage at vælge det rette system og en uge at etablere arbejdsgangen i virksomhederne. Estimaterne er efter vores vurdering for lave, men benyttes her, fordi de svarer til Europa-Kommissionens estimater.
- Det er DA's vurdering, at virksomhederne er nødt til at anskaffe sig et særligt program til at kunne håndtere eventuelle henvendelser sikkert. Det billigste program på markedet i dag koster ca. 15.000 kr. i anskaffelse og 3.000 kr. månedligt.

Estimaterne er konservative, og der er alene tale om omkostningerne for, at virksomheder er klar teknisk til at kunne håndtere indberetninger. Hertil kommer de øvrige udgifter til oplæring og administration af ordningen, f.eks. når der sker indrapporteringer, hvor bestemte krav og tidsfrister efter forslaget skal opfyldes. Derudover kommer omkostninger til eventuel konsulentbistand. Vores vurdering er dermed, at de samlede omkostninger er flere gange større end Europa-Kommissionens estimat.

DA vurderer ikke, at det bliver væsentligt billigere for virksomheder at lave en fuld udlicitering og bruge en ekstern aktør, f.eks. en advokat eller revisor, til at opfylde direktivforslagets krav.

Samtidig mener DA ikke, at der er store økonomiske fordele forbundet med forslaget. Europa-Kommissionen har beregnet en betydelig økonomisk gevinst ved direktivet, men forudsætningen er, dels at der aktuelt er store problemer med korrupsion og manglende efterlevelse af EU-regler, dels at direktivet kan eliminere problemerne. Efter DA's opfattelse er ingen af forudsætningerne realistiske, og derfor er de økonomiske fordele efter vores vurdering i bedste fald beskedne.

Såfremt der tegner sig et flertal for forslaget blandt medlemsstaterne, finder DA, at det er afgørende at få ændret en række bestemmelser i forslaget. En række af disse ændringer fremgår nedenfor, som således ikke er udtømmende og alene DA's foreløbige bemærkninger.

### **Bemærkninger til enkelte bestemmelser i forslaget**

### *Ulovlig erhvervelse af oplysninger bør ikke beskyttes*

Efter DA's vurdering er en alvorlig mangel, at forslaget ikke skelner mellem, om oplysningerne er tilvejebragt på lovlig eller ulovlig vis.

Forslagets artikel 17 om, at medlemsstaterne skal indføre sanktioner mod "ond-sindede eller bedrageriske indberetninger", og bestemmelserne i artikel 13 om tolerancen for god tro, er ikke tilstrækkelige til at sikre virksomhedernes eller medarbejdernes retsstilling.

Efter DA's vurdering vil personer kunne påberåbe sig beskyttelsen i direktivet, uanset om det oprindelige motiv for at skaffe en oplysning alene har været at skade eller chikanere kolleger, konkurrenter eller tidligere samarbejdspartnere, og oplysningerne er tilvejebragt på ulovlig vis, f.eks. ved hjælp af hacking eller tyveri.

DA finder, at der som i direktivet om beskyttelse af forretningshemmeligheder (EU 2016/943, jf. lov nr. 309 af 25. april 2018) skal skelnes mellem ulovlig og lovlig erhvervelse, således at alene videregivelse af oplysninger erhvervet på lovlig vis beskyttes i direktivet.

### *Mindre virksomheder skal undtages fra direktivet*

DA finder ikke, at det skal være obligatorisk for virksomheder helt fra 50 ansatte eller 10 mio. euro i årsomsætning at etablere interne kanaler og procedurer for håndtering af oplysninger.

Forslagets tærskel for, hvornår virksomheder skal være omfattet, skal således hæves væsentligt.

### *Ingen dobbeltkrav til virksomheder*

Kommissionen foreslår, at de eksisterende krav i EU om whistleblowerordninger lovgivning på de forskellige særområder skal fortsætte uændret.

DA finder, at direktivet skal sikre, at virksomheder ikke bliver omfattet af dobbeltkrav om etablering af whistleblowerordninger, uanset om kravene følger af EU-regulering eller national lovgivning.

### *Den nationale lovgivning skal være gældende*

Beskyttelsen skal efter forslaget vedrøre den EU-lovgivning, som er angivet på et bilag til direktivet.

Det er efter DA's vurdering retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at virksomheder skal agere direkte på grundlag af EU-lovgivning, der er fastlagt i direktiver. Det er særligt betænkeligt i det omfang, at en indberetning vedfører påståede handlinger eller undladelser i en anden medlemsstat.

Der bør således efter DA's vurdering alene være den nationale gennemførelseslovgivning, som kan danne grundlag for indberetninger. Direktivet skal derfor suppleres med et krav om en national fortegnelse over love og bekendtgørelser m.v., der har gennemført EU-lovgivningen.

DA er enig i, at arbejdsmarkedslovgivning ikke skal medtages på listen over EU-lovgivning. Efter dansk ret håndteres arbejdsmarkedsspørgsmål i det fagretlige system, og det vil være undergravende for det faglige system, hvis der etableres et parallelt system for whistleblowerordninger inden for det område.

### *Der er nødvendigt med en nedre grænse for indberetninger*

DA finder det betænkeligt, at forslaget ikke sætter krav om et "værdispring" for, hvornår et forhold kan indberettes.

Det er et almindeligt krav i eksisterende whistleblowerordninger i private virksomheder, at overtrædelser skal overskride en vis "grovhedstærskel" for at blive fanget af ordningen. Dette har også været et standardkrav i Datatilsynets godkendelsesbetingelser af whistleblowerordninger.

Direktivforslaget bør fastsætte, at alene alvorlige eller væsentlige overtrædelser af lovgivningen er omfattet af direktivet.

#### *Gruppen af personer m.v., der kan beskyttes, er for vidtgående og uklar*

EU-Kommissionen anvender i artikel 2 og i artikel 3(10) for de personer, der skal beskyttes af direktivet en ny betegnelse kaldet "work-related context" i den engelske version. Det er et både et meget vidtgående og uklart begreb, som går langt ud over det arbejdsretlige område og kollektive overenskomster.

Den engelske betegnelse "work-related context" er oversat forskelligt i den danske oversættelse i henholdsvis artikel 2 og 3 som henholdsvis "arbejdsrelateret sammenhæng" og "forretningsmæssig kontekst".

Efter DA's vurdering er "forretningsmæssig kontekst" den korrekte danske oversættelse. Beskyttelsen mod repressalier skal efter forslaget omfatte mere end ansættelsesretlige relationer og omfatte en meget bred forretningsmæssig kontekst. Det dækker således alle personer, ansatte, selvstændige, juridiske personer, som interagerer i en forretningsmæssig sammenhæng, hvor der er risiko for ansættelsesretlige eller kommercielle repressalier på grund af en indberetning.

Det er således ikke dækkende, at Justitsministeriets grundnotatet henviser til, at direktivet forbyder ansættelsesretlige repressalier. Direktivet forbyder også kommercielle repressalier, som finder sted uden for ansættelsesretlig sammenhæng.

Efter DA's vurdering kan det kræve betydelige ressourcer for virksomheder at kvalificere indberetninger, som vedrører en person eller et selskab, som virksomheden ingen kontakter endsige kendskab har til.

#### *Ikke behov for omvendt bevisbyrde*

DA finder ikke, at det er påvist, at der er behov for at afvige den almindelige ligefremme bevisbyrde i sager om repressalier. Det er det almindelige juridiske udgangspunkt, at den, der vil have ret, skal løfte beviset for at få ret. Dette udgangspunkt er der ikke grunde til at fravige.

#### *Behov for frister*

DA finder, at direktivforslaget skal stille tidsmæssige krav til f.eks. de begivenheder eller undladelser, der kan indberettes om.

Direktivet skal ligeledes have en tidsmæssig grænse for, hvornår en person kan påberåbe sig beskyttelsen efter direktivet og påstå sig ramt af repressalier.

I modsat fald vil direktivet sætte de almindelige forældelsesregler ud af kraft, ligesom de personer, der omfattes af en indberetning, vil få vanskeligt ved at forsvare sig, hvis der er gået lang tid fra det påståede brud.





Side 5

Med venlig hilsen  
DANSK ARBEJDSGIVERFORENING

Sign. Flemming Dreesen



Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Att.: Katrine Holst  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Pressens Hus  
Skindergade 7  
DK-1159 København K

Telefon 3397 4000

info@danskemedier.dk  
www.danskemedier.dk

*Sendt pr. email til khl@jm.dk med kopi til jm@jm.dk*

26. juni 2018

## **Hørings svar vedr. forslag til direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen**

Danske Medier har med tak modtaget Justitsministeriets høring over Kommissionens forslag til direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen, COM(2018) 218 final.

Efter aftale med sagsbehandler Katrine Holst sendes foreningens kommentarer til forslaget hermed dagen efter udløbet af høringsfristen.

Danske Medier har grundlæggende sympati for forslag om at beskytte "whistleblowere", der gør opmærksom på ulovlige aktiviteter m.v., mod represalier. Det er af væsentlig betydning, at uregelmæssigheder inden for såvel den private som den offentlige sektor kan bringes frem, uden at den enkelte whistleblower skal frygte for negative ansættelsesretlige konsekvenser. Foreningen finder imidlertid ikke, at en obligatorisk whistleblowerordning nødvendigvis er den bedste måde at håndtere problemstillingen i samtlige de myndigheder og virksomheder m.v., der er omfattet af direktivforslagets artikel 4. Der henvises i den forbindelse til anbefalingerne til etablering af frivillige whistleblowerordninger i betænkning 1553/2015 fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger. Danske Medier var repræsenteret i udvalget ved seniorkonsulent, cand. jur. Christina Mary Moshøj.

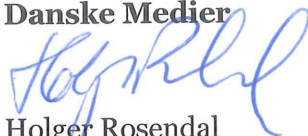
For så vidt angår direktivforslagets konkrete indhold ønsker Danske Medier særligt at kommentere artikel 13, der efter foreningens opfattelse stiller alt for vidtgående krav til, hvornår en whistleblower må videregive oplysninger til medierne og andre eksterne parter. Beskyttelsen efter artikel 13 er således generelt betinget af, at whistlebloweren først anvender interne kanaler. Kun når disse interne kanaler "ikke fungerer eller ikke med rimelighed kan forventes at fungere", kan der indberettes eksternt til de kompetente myndigheder, som medlemsstaterne har udpeget til at modtage og håndtere indberetninger, og endelig "som en sidste udvej, til offentligheden/medierne". Kun i tilfælde, hvor der fx er "overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser" eller "risiko for uoprettelig skade", vil en whistleblower kunne opnå beskyttelse efter direktivet, selvom vedkommende ikke har benyttet de interne og/eller eksterne indberetningskanaler, jf. artikel 13, stk. 4, litra b).

Det er Danske Medier opfattelse, at den beskrevne procedure i artikel 13 er uegnet i praksis, hvor det væsentligste hensyn må være, at en whistleblower har mulighed for at vælge den fremgangsmåde, som sikrer, at de relevante oplysninger kommer frem, og at dette i øvrigt kan ske uden fare for repressalier. En formalistisk og ufleksibel procedure vil derimod i alt for høj grad tilgodese virksomhedernes og myndighedernes interesse i, at uregelmæssigheder kan håndteres, uden at disse kommer til offentlighedens kendskab – til skade for samme offentligheds interesser.

Danske Medier står naturligvis til rådighed, såfremt ovenstående bemærkninger ønskes uddybes. Henvendelser herom kan rettes til undertegnede på telefon 3397 4000 eller email [hrd@danskemedier.dk](mailto:hrd@danskemedier.dk).

Med venlig hilsen

**Danske Medier**



Holger Rosendal  
Chefjurist

Justitsministeriet



28-06-2018

EMN-2018-01724

1183261

Ulla Fehrenkamp

**Høringssvar over forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen.**

Danske Regioner modtog den 28. maj. 2018 en høring over Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen.

Danske Regioner støtter som udgangspunkt formålet om at sikre beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af såvel EU-lovgivning som anden lovgivning.

Forslaget indebærer bl.a. oprettelse whistleblowerordninger, sikring af personer, der indberetter lovovertrædelser samt sanktioner mod personer/juridiske personer, der forsøger at hindre indberetning, udføre repressalier mod indberettere mv. Dette harmonerer ikke med den danske måde at tilgå udfordringer med indberetninger af overtrædelser af lovgivning.

Danske Regioner mener, at:

- forslaget er uforholdsmæssigt vidtgående,
- forslaget ikke harmonerer med de anbefalinger, som fremgår af betænkningen om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger fra 2015 og
- forslaget vil være betydelig økonomisk og administrativ byrde for regionerne.

På det offentlige område var der i 2014/15 nedsat et udvalg, hvis opgave det var, at belyse og vurdere de spørgsmål, der knytter sig til offentligt ansattes yringsfrihed, endvidere skulle udvalget belyse fordele og ulemper ved whistleblowerordning i den offentlige forvaltning.

Af udvalgets sammenfatning fremgår, at udvalget ikke anbefaler lovgivning om whistleblowerordning, men i stedet anbefaler, at den enkelte myndighed overvejer, om det er hensigtsmæssigt, at etablere en sådan ordning. Endvidere kunne et samlet

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

udvalg ikke anbefalet oprettelse af et særligt nævn til sikring af de offentligt ansattes ytringsfrihed.

Danske Regioner vil påpege, at der på det danske arbejdsmarked er en langvarig og stærk tradition for, at løn- og arbejdsvilkår, herunder beskyttelse af medarbejderne, aftales af arbejdsmarkedets parter og reguleres gennem kollektive overenskomster og aftaler. Denne model er med til at sikre fleksibilitet og tilpasning i forhold til udviklingen af det danske arbejdsmarked samt en afbalancering af både arbejdstageres og arbejdsgivers interesser.

På det Danske arbejdsmarked eksisterer der allerede hensigtsmæssige regler, der beskytter medarbejdere mod usaglige afskedigelser. Danske Regioner mener derfor:

- der skal ganske særligt tungtvejende grunde til at indføre særregulering af bestemte typer af uberettigede afskedigelser. I regionernes overenskomster er der allerede adgang til godtgørelse, der ligger over det i funktionærlovens § 2b mulige godtgørelsesniveau,
- det ikke er helt oplagt, at en uberettiget reaktion på grund af den ansattes ytringer bør anses for mere "alvorlig" end andre uberettigede ansættelsesretlige reaktioner,
- det næppe vil være væsentligt stimulerende for anvendelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret at fastsætte regler om en særlig ansættelsesretlig beskyttelse.

Regionerne har arbejdet aktivt med spørgsmålet om whistleblowerordninger og har forholdt sig til fordele og ulemper ved forskellige fremgangsmåder. Regionerne har i fællesskab med de ansatte fundet frem til den form, der egner sig bedst for den enkelte region.

Endvidere bør man holde sig for øje, hvilken konsekvens gennemførelsen af den foreslåede ordning, kan få for indførelse af eventuelle fremtidige nationale ordninger.

Endeligt vil Danske Regioner opfordre justitsministeriet til at indkalde de berørte parter til et møde, hvor direktivforslaget behandles set i lyset af Justitsministeriets betænkning fra 2015 om offentlige ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

Venlig hilsen



Signe Friberg Nielsen  
Forhandlingsdirektør

Justitsministeriet  
Att.: Katrine Holst  
khl@jm.dk



---

**FINANS  
DANMARK**

# EU-forslag om styrket whistleblowerbeskyttelse

## Resumé

---

EU-Kommissionen har fremsat forslag til direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen.

Finans Danmark er ved at analysere forslaget, men støtter helt overordnet formålet med forslaget, der skal bidrage til en stærkere beskyttelse af whistleblowere i EU. Forslaget indeholder dog umiddelbart også en række uklarheder, der kan give anledning til tvivlsspørgsmål i praksis.

---

## Hørings svar

25-06-2018

Dok. nr. FIDA-1826564804-13-v1

# Finans Danmarks hørings svar til forslag til direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen

Justitsministeriet har den 28. maj 2018 sendt EU-Kommissionens forslag til direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen i høring.

Med forslaget vil der blive indført fælles minimumsstandarder, der skal sikre en mere ensartet og øget beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen på tværs af en række udvalgte sektorer.

Finans Danmark er ved at analysere forslaget, men støtter helt overordnet formålet med forslaget, der skal bidrage til en stærkere beskyttelse af whistleblowere i EU. Forslaget indeholder dog umiddelbart også en række uklarheder, der kan give anledning til tvivsspørgsmål i praksis. Nedenfor følger Finans Danmark foreløbige bemærkninger til forslaget:

## **Art. 1 – Det materielle anvendelsesområde**

Med forslaget fastsættes minimumsstandarder for whistleblowerbeskyttelse inden for en række udvalgte sektorer, herunder den finansielle sektor. Det følger af forslagets art. 1 (2), at eksisterende regelsæt for whistleblower-ordninger i sektorspecifik EU-regulering fortsat skal anvendes, og at nærværende forslag vil finde anvendelse på de forhold, der ikke er reguleret i den sektorspecifikke regulering. Samspillet mellem forslagets regler og den sektorspecifikke regulering fremstår dog ikke helt klart, herunder om forslaget vil indebære ændringer i forhold til de ordninger, virksomhederne allerede har etableret efter den eksisterende sektorspecifikke regulering. Et fokusområde bør her være, at der ikke indføres unødige byrder for de omfattede virksomheder.

## **Art. 2 – Det personelle anvendelsesområde**

Efter art. 2 (1) (c) vil aktionærer være omfattet af forslagets anvendelsesområde. Rationalet bag, at aktionærer også vil kunne påberåbe sig whistleblowerbeskyttelse, virker dog ikke helt åbenlys. Aktionærer vil typisk "styre" virksomheden udefra og ikke være en del af selve virksomheden og er dermed ikke umiddelbart målgruppen for whistleblower-beskyttelse.



Det følger dog af forslaget art. 4, at de omfattede virksomheder selv kan vælge, om deres interne indberetningskanaler (som de er forpligtet til at oprette efter forslaget) også vil kunne anvendes af aktionærer og ledelsesmedlemmer. I forlængelse heraf mener Finans Danmark, at man i forhandlingerne af forslaget bør fastholde, at det ikke gøres obligatorisk, at de interne indberetningskanaler også skal være tiltænkt aktionærer og ledelsesmedlemmer.

#### **Art. 4 og 5 – Interne indberetningskanaler**

Forslagets kapitel 2 fastsætter de nærmere bestemmelser for de interne indberetningskanaler, som de omfattede virksomheder er forpligtet til at oprette efter forslaget.

Som en generel bemærkning indeholder kapitel 2 relativt detaljerede bestemmelser for indretningen af de interne indberetningskanaler, hvor det efter Finans Danmarks vurdering i højere grad bør overlades til de enkelte virksomheder selv at indrette kanalerne. Dette skal ses i sammenhæng med, at forslaget vil omfatte en lang række forskellige typer virksomheder inden for forskellige sektorer. På det finansielle område vil størrelsen på de omfattede virksomheder endvidere kunne spænde vidt, da SMV'er inden for dette område ikke er undtaget forslaget, jf. art. 4 (3) (c). En one size fits all model er derfor ikke nødvendigvis hensigtsmæssig, og kan risikere at blive unødigt byrdefuld for virksomhederne.

#### **Art. 6 – Eksterne indberetningskanaler**

Af art. 6 (2) (b) følger, at myndigheder inden for en rimelig frist, der ikke overstiger 3 måneder, eller 6 måneder i behørigt begrundede tilfælde, skal give feedback til den indberettende person om opfølgningen på indberetningen. Der er en tilsvarende forpligtelse for private virksomheder i art. 5 (1) (d) dog med den undtagelse, at feedbacken skal gives inden for 3 måneder uden mulighed for forlængelse af tidsfristen. Grunden til, at myndighederne i modsætning til private har mulighed for en fristforlængelse, fremstår ikke åbenbar, og der burde gælde samme tidsfrister for myndigheder og private virksomheder.

#### **Art. 13 – Betingelser for beskyttelse af indberettende personer.**

I forslaget er fastsat betingelser for, hvornår personer kan påberåbe sig whistleblowerbeskyttelse. Forslaget angiver en rækkefølge, således at en person for at kunne nyde beskyttelse efter forslaget som udgangspunkt først skal anvende den interne indberetningskanal, før denne kan bruge en ekstern indberetningskanal eller i sidste ende gå til mediernes. Kriterierne i art. 13 (2) og (4) for, i hvilke tilfælde det er muligt at fravige dette udgangspunkt, fremstår dog noget uklare, og vil kunne give anledning til tvivlsspørgsmål i praksis. Der er derfor behov for yderligere klarhed og præcision.





#### **Art. 14 – Forbud mod repressalier mod indberettende personer**

Finans Danmark støtter som nævnt en stærk beskyttelse af whistleblowere. Rækkevidden af forbuddet mod repressalier i art. 14 er dog noget uklar og kan give anledning til tvivlsspørgsmål i praksis, hvilket også skal sammenholdes med, at der introduceres en omvendt bevisbyrde for virksomhederne i forslagetets art. 15.

Med venlig hilsen

**Jens Kasper Rasmussen**

Direkte: 3016 1070  
Mail: [jkr@fida.dk](mailto:jkr@fida.dk)



**From:** Jesper Bo Nielsen  
**Sent:** Mon, 25 Jun 2018 11:15:24 +0000  
**To:** Katrine Holst  
**Cc:** Justitsministeriet  
**Subject:** Høring - direktivforslag om beskyttelsen af personer, der indberetter overtrædelser af EU lovgivning (whistleblowing)

Justitsministeriet har anmodet om bemærkninger til ovennævnte direktivforslag.

Overordnet er det Finansforbundets klare opfattelse, at forslaget er udtryk for en meget positiv fremdrift på området vedrørende whistleblowing, selvom det naturligvis ville have været oplagt at basere initiativet på EU Traktatens art. 153 og 154. Forslaget tager nogle vigtige skridt med hensyn til de foreslåede bevisbyrderegler samt adgang til gratis rådgivning og beskyttelse for whistleblowere.

Efter at der i nogle år har været EU regler om whistleblowing på afgrænsede områder, virker det naturligt på baggrund af erfaringerne hermed at tage skridtet videre og foreslå et bredt, horisontalt minimumsdirektiv. Da vi som bekendt har erfaringer med sådanne regler inden for området af finansiel virksomhed, kan vi positivt tiltræde direktivforslagets udtrykkelige tilkendegivelser om, at landene bør gå ud over de foreslåede minimumskrav. Da de enkelte medlemslande har meget forskellige virksomhedsstrukturer, kan direktivforslagets minimumsgrænser for bl.a. omsætning og antal ansatte således virke meget højt sat i nogle tilfælde.

Indberetningssystemet er ifølge forslaget treleddet i prioriteret rækkefølge, idet man først skal anvende den virksomhedsinterne kanal og først derefter kan bruge kompetente myndigheder som indberetningskanal, og slutteligt offentligheden/medier. Denne rækkefølge vil imidlertid ikke altid være optimal. Således vil det være uheldigt altid at skulle starte internt. Hvis dette af den ene eller anden grund er u hensigtsmæssigt, kan den potentielle whistleblower blive "låst" i sine bestræbelser, og indberetningen således ikke blive afgivet. Forslagets art. 14 indeholder ganske vist nogle undtagelsesbestemmelser, der dog kun gælder i visse afgrænsede tilfælde. I den danske ordning på det finansielle område er der til sammenligning frit valg med hensyn til, om en whistleblower vælger den interne ordning eller Finanstilsynets.

Vi ser frem til at bistå med det videre arbejde vedrørende direktivforslaget.

Venlig hilsen

Jesper Bo Nielsen

---

JESPER BO NIELSEN / CAND. JUR. / LL.M.  
CRO / CHIEF REGULATORY OFFICER  
DIREKTE / DIRECT LINE +45 32 66 14 74  
[JN@FINANSFORBUNDET.DK](mailto:JN@FINANSFORBUNDET.DK)

**FINANS**  
FORBUNDET

FINANSFORBUNDET / FINANCIAL SERVICES UNION / [FINANSFORBUNDET.DK](http://FINANSFORBUNDET.DK)  
APPLEBYS PLADS 5 / 1411 KØBENHAVN K / COPENHAGEN K

TELEFON / PHONE +45 32 96 46 00

---

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Sendt på mail til [khl@jm.dk](mailto:khl@jm.dk) med kopi til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Den 26. juni 2018

**Vedrørende ministeriets j nr. 2018-759-0070. Høring over Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen**

DOK. NR.:  
FAID-6-6356  
SAG. NR:  
FAID-6-8019

FA takker for høring af den 28. maj 2018. FA afgiver hermed foreløbige bemærkninger og bidrager gerne med yderligere bemærkninger til enkelte bestemmelser.

Med direktivforslaget stiller Kommissionen forslag om en vidtgående pligt til at etablere whistleblowerordninger i både private og offentlige virksomheder i hele EU.

Overordnet set kan FA ikke støtte Kommissionens forslag til indførelse af whistleblowerordningen gennem det foreslåede direktiv, da forslaget synes for vidtgående og omfattende. FA er enig i, at virksomheder og offentlige institutioner skal overholde lovgivning og regler, men FA finder, at direktivforslagets anvendelsesområde og omfang er for vidtrækkende.

Som repræsentant for arbejdsgiverne i den finansielle sektor skal FA indledningsvist gøre opmærksom på, at der i lov om finansiel virksomhed allerede er indført en whistleblowerordning for finansielle virksomheder.

FA finder det ikke hensigtsmæssigt, hvis finanssektoren bliver underlagt to forskellige whistleblowerordninger med forskellige regelsæt. Såfremt direktivforslaget vedtages, bør der efter FA's vurdering sigtes mod harmonisering af reglerne under hensyn til minimumsimplementering.

På den baggrund vil FA opfordre Justitsministeriet til at indkalde berørte parter til et møde, hvor der er mulighed for at belyse direktivforslaget set i lyset af den allerede gældende whistleblowerordning i lov om finansiel virksomhed (herefter FIL).

Ad direktivforslagets omfang

Det fremgår af art. 4, at 1) private virksomheder med 50 eller flere ansatte, 2) virksomheder med en årlig omsætning eller årlig balance på i alt 10 mio. EUR eller mere og 3) private virksomheder, som leverer finansielle tjenesteydelser, eller hvor der er risiko for hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, omfattes af reglerne.

FA er bekymret for, om forslaget vil hæmme den danske innovationsevne i den finansielle sektor, fx i fintech, ved at pålægge krav om en whistleblowerordning uanset virksomhedens størrelse. Ud fra forslaget's øvrige formuleringer er der tale om meget høje omkostningstunge krav til etablering af whistleblowerordninger, der kan forekomme uforholdsmæssige i mindre virksomheder.

FA foreslår derfor konkret, 1) at art. 4 stk. 3 ikke skal omfatte virksomheder, der er undtaget FIL's whistleblowerordning, og 2) fintechvirksomheder, indtil de opfylder kravene i art. 4. stk. 3 i øvrigt. FA henviser til arbejdet under Finanstilsynet om "FT Lab", der er en såkaldt sandkasse til afprøvning af ny finansiel teknologi. FA henviser i øvrigt til Kommissionens fintech-strategi.<sup>1</sup>

#### Ad det personelle anvendelsesområde

FA er bekymret for, at det personelle anvendelsesområde er for vidtgående, da det ifølge direktivforslaget omfatter personer, der som følge af arbejdsrelaterede aktiviteter (uanset karakteren af disse aktiviteter og uanset om de er aflønnede eller ej) har en privilegeret adgang til oplysninger om overtrædelser, der kan medføre alvorlig skade på offentlighedens interesser, og som kan udsættes for repressalier, hvis de indberetter overtrædelser. Som eksempel nævnes aktionærer, frivillige, ulønnede og jobansøgere.

FA kan ikke støtte det udvidede anvendelsesområde. Dels synes reglen at være for uklar og skønspræget, hvilket gør reglen svær at håndtere i praksis. Dels synes reglen for vidtgående. Derfor foreslår FA, at der fra dansk side arbejdes på, at det personelle arbejdsområde alene omfatter ansatte. Denne regel kendes også fra whistleblowerordningen i FIL.

#### Ad minimumsstandarder for beskyttelse af indberettende personer

Det fremgår af direktivforslagets art. 13, at der er en række betingelser, der gælder for den indberettende person, førend personen kan nyde beskyttelse af direktivet.

Den indberettende person skal have rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger var korrekte på tidspunktet for indberetningen. Kommissionen anfører i redegørelsen, at mekanismen er *"en vigtig beskyttende mekanisme mod ondsindede eller bedrageriske indberetninger og sikrer, at dem, der bevidst indberetter forkerte oplysninger, ikke kan få fordel af beskyttelse."* FA finder ikke, at mekanismen er tilstrækkelig beskyttende særligt set i forbindelse med det udvidede personelle anvendelsesområde.

#### Ad art. 14 og forbud mod repressalier mod den indberettende person

Forslaget indeholder vidtgående bestemmelser om foranstaltninger til beskyttelse af personer mod repressalier. I den forbindelse synes opremsningen i art. 15 for omfattende, og FA henviser til § 75 b i FIL som – efter FA's vurdering – er tilstrækkelig til at sikre den nævnte beskyttelse. FA opfordrer i øvrigt til, at der skeles til CRD IV, art. 71. Der henvises også til lovforarbejderne i §

---

<sup>1</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-1403\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1403_en.htm)

75 b, hvoraf det bl.a. fremgår, at *”som udgangspunkt er alle former for ufordelagtig behandling omfattet. Ufordelagtig behandling kan foruden afskedigelse, f.eks. være degradering, forflyttelse, chikane eller lignende.”*

Direktivets relation til persondatalovgivning

Direktivforslagets art. 18 regulerer den persondataretlige beskyttelse, men der udestår efter FA's vurdering en række uklarheder vedrørende håndteringen af persondata, fx ved grænseoverskridende udveksling af persondata. FA opfordrer til, at der arbejdes for klare regler omkring forrang i forhold til persondataforordningen, der sikrer, at virksomhederne kan behandle personoplysninger i whistleblowerordningerne uden at komme i konflikt med de persondataretlige regler.

Forslaget bør desuden ikke udelukke muligheden for implementering af ordningen via kollektiv overenskomst, som det kendes fra FIL § 75 a stk. 2.

Derudover har FA ikke flere foreløbige bemærkninger.

Med venlig hilsen

Morten Holm Bundgaard

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Danmark

Att. [khl@jm.dk](mailto:khl@jm.dk) med kopi til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 91325763  
KHIB@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/01354-2

25. JUNI 2018

**HØRINGSSVAR VEDR. EUROPA-KOMMISSIONENS FORSLAG  
TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV OM  
BESKYTTELSE AF PERSONER, DER INDBERETTER  
OVERTRÆDELSER AF EU-LOVGIVNINGEN.**

Justitsministeriet har ved e-mail af 28. maj 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivning.

Instituttet noterer, at det under afsnit 5 i forslaget blandt andet fremgår, at forslaget bygger på retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om ret til ytringsfrihed, jf. artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og de principper, som er udviklet på dette grundlag af Europarådet i sin henstilling fra 2014 om beskyttelse af whistleblowere, andre internationale standarder og god praksis samt EU's grundlæggende rettigheder og regler.

Videre noterer instituttet, at det af artikel 1, stk. 1 i udkastet fremgår, at forslaget alene fastsætter fælles minimumsstandarder for beskyttelse af personer, der indberetter ulovlige aktiviteter mv. om forhold, der er omfattet af forslagets anvendelsesområde.

Institut for Menneskerettigheder har derudover ingen bemærkninger til udkastet.

Der henvises til ministeriets sagsnr.: 2018-759-0070.

Med venlig hilsen

Kholoud Ibrahim  
JURIDISK RÅDGIVER



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

## Høringssvar til Justitsministeriet vedrørende Kommissionens forslag til direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelse af EU-lovgivning

KL modtog den 28. maj 2018 en anmodning fra Justitsministeriet om at komme med bemærkninger til EU-Kommissionens forslag til direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelse af EU-lovgivning.

KL har ikke haft mulighed for at behandle sagen politisk inden afgivelsen af høringssvaret til Justitsministeriet. KL tager derfor forbehold herfor og forbeholder os retten til at komme med yderligere bemærkninger i denne sag.

Kommissionens forslag til direktiv er begrundet i Europa-Parlamentets opfordring af 20. januar 2017 til Kommissionen om at fremsætte et horisontalt lovforslag for at sikre et højt niveau for beskyttelse af whistleblowere i EU i både den offentlige og private sektor samt Rådets konklusioner af 11. oktober 2016 om gennemsigtighed på skatteområdet, hvor Rådet anerkender vigtigheden af beskyttelse af whistleblowere og har opfordret Kommissionen til at undersøge mulighederne for fremtidige tiltag på EU-plan.

Kommissionens formål med direktivet er at styrke beskyttelsen af whistleblowere i de forskellige medlemsstater, hvis regulering heraf er fragmenteret og kan have en negativ indvirkning på EU's politikker og overtrædelser af EU-regler. Whistleblowing er et middel til at give både nationale og EU-tilknyttede håndhævelsessystemer oplysninger, som kan føre til effektiv afsløring, efterforskning og retsforfølgning i forhold til ulovlige aktiviteter, der kan skade offentlighedens interesse og borgernes og samfundets velfærd.

### Generelle bemærkninger

KL kan generelt støtte op om behovet for effektive håndhævelsessystemer for at sikre afsløring, efterforskning og retsforfølgning i forhold til ulovlige aktiviteter. KL er af den opfattelse, at en sådan beskyttelse bedst reguleres nationalt i forhold til overtrædelse af både national lovgivning og implementeret EU-lovgivning.

Der er i dansk ret ingen generel lovgivning om whistleblowerordninger i det offentlige. Denne retstilstand er baseret på Betænkning nr. 1553/2015 om offentligt ansattes yringsfrihed og whistleblowerordninger, hvor et udvalg nedsat af Justitsministeriet fik til opgave at vurdere behovet for lovgivning om offentligt ansattes yringsfrihed og meddeleret, samt behovet for en styrket informations- og rådgivningsindsats eller for at iværksætte andre administrative tiltag med henblik på at understøtte offentligt ansattes yringsfrihed, og hvordan dette i givet fald vil kunne ske.

KL vil gerne fremhæve, at det var et enigt udvalg, der ikke fandt behov for generel lovgivning om whistleblowerordninger under henvisning til de store forskelle på myndigheder i den offentlige forvaltning. Udvalget opstillede i

Dato: 26. juni 2018

Sags ID: SAG-2018-03660  
Dok. ID: 2554762

E-mail: MCL@kl.dk  
Direkte: +322 5501

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

www.kl.dk  
Side 1 af 3



stedet for generelle retningslinjer om, hvordan etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning kan ske på administrativt grundlag inden for de gældende retlige rammer samt hensyn for og imod whistleblowerordninger, som den enkelte myndighed kan overveje i forhold til oprettelsen af en whistleblowerordning.

### **Kommunale ordninger og eksisterende klage- og tilsynsordninger**

Der er i dag et mindre antal kommuner, der ud fra en konkret vurdering af behovet i den enkelte kommune har indført en whistleblowerordning. Det betyder ikke, at offentlige ansatte, borgere eller virksomheder i landets øvrige kommuner ikke har mulighed for at angive overtrædelser, der kan medføre alvorlig skade på offentlighedens interesse.

I Danmark er der i dag mange forskellige klage- og tilsynsordninger på det kommunale område. Både borgere og virksomheder har således i dag gode muligheder for at få efterprøvet kommunale afgørelser, og for kommunalt ansatte findes der en række kontrolinstanser, hvortil de kan henvende sig med informationer – både internt og eksternt i kommunen.

For kommunernes vedkommende er det særligt det kommunale tilsyn i Ankestyrelsen og Folketingets Ombudsmand, som i dag behandler sager om kommuners mulige overtrædelse af lovgivningen.

Fleere kommuner har i dag også oprettet en borgerrådgiverfunktion, hvortil borgere kan klage over kommunens sagsbehandling samt modtage råd og vejledning.

I direktivforslaget fremgår en række områder, hvor der efter forslaget skulle være behov for en særlig beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen. På flere af disse områder findes der i Danmark allerede i dag forskellige klage- og tilsynsordninger, herunder Klagenævnet for Udbud samt adskillige klage- og ankenævn indenfor bl.a. den finansielle sektor, byggeri, konkurrence, patientrettigheder, forbrugerbeskyttelse, transport og realkredit, miljøområdet, arbejdstilsynet,

Fleere EU-direktiver indeholder allerede i dag bestemmelser om beskyttelse af whistleblowere bl.a. i forhold til tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, civil luftfart mv. Det fremgår af Kommissionens direktivforslag, at sektorspecifikke ordninger vil fortsætte med at gælde og have forrang, selvom dette direktiv vedtages. Det må efter KL's opfattelse derfor overvejes, om det ville være en bedre løsning, at Kommissionen indsætter en whistleblowerordning i de direktiver, hvor Kommissionen mener, der er brug for en ekstra beskyttelse fremfor at lave et bredt og generelt direktiv, der skal gælde for både offentlige myndigheder og private organisationer i forhold til generel EU-lovgivning.

### **Ny procedure for intern og eksternt indberetning samt opfølgning på indberetning**

Kommissionen introducerer et helt nyt flerstrengt system, der vil have konsekvenser for det nuværende danske system.

I forhold til kommunerne vil der både skulle oprettes et internt indberetnings-system samt et eksternt system, der vil kræve opretning af nye systemer og

Dato: 26. juni 2018

Sags ID: SAG-2018-03660  
Dok. ID: 2554762

E-mail: MCL@kl.dk  
Direkte: +322 5501

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

www.kl.dk  
Side 2 af 3

klageadgang, nye digitale systemer, nye ansættelser og træning af personale til at håndtere indberetningerne mv. Dette vil få både administrative og økonomiske konsekvenser for kommunerne.

### **Inddragelse af de berørte parter**

I forhold til det foreliggende grund- og nærhedsnotat fra Justitsministeriet af 12. juni 2018, har KL noteret sig, at ministeriet mener at forslaget er for vidtgående og at ministeriet udtrykker skepsis over for behovet for en generel lovgivning om whistleblower, der omfatter hele den offentlige og private sektor. KL har endvidere noteret sig, at ministeriet finder, at regulering af beskyttelsen af whistleblower mod repressalier bedst forstås af arbejdsmarkedsparter og vil arbejde for, at et direktiv på dette område i videst mulige omfang søges implementeret i dansk ret ved kollektive overenskomster.

Efter KL's opfattelse er der i høj grad brug for, at de berørte parter indkaldes til møde i Justitsministeriet for at drøfte den danske holdning til direktivet set i lyset af betænkning nr. 1553/2015, samt afklare de problemstillinger direktivforslaget og en mulig implementering via kollektive overenskomst giver anledning til for både den offentlige og private sektor.

KL vil senere kommentere på de enkelte artikler i direktivforslaget, samt de administrative og økonomiske konsekvenser det kan få for kommunerne. Helst efter det foreslåede møde i Justitsministeriet.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen

Dato: 26. juni 2018

Sags ID: SAG-2018-03660  
Dok. ID: 2554762

E-mail: MCL@kl.dk  
Direkte: +322 5501

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

www.kl.dk  
Side 3 af 3

Justitsministeriet  
Stats- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Att.: Kathrine Holst

København  
den 31. august 2018

### **Ledernes høringssvar på høring om Europa-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen**

Lederne deler opfattelsen af, at det skal være muligt for lønmodtagere på betryggende vis at indberette lovovertrædelser. Lederne er dog ikke enige i, at der er behov for EU-Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen.

Det er således Ledernes vurdering, at der ikke er et behov for yderligere lovregulering af ansattes ytringsfrihed i Danmark, idet danske lønmodtagere har en høj grad af grundlovssikret ytringsfrihed. Dertil kommer, at danske lønmodtagere har en række muligheder for at indberette lovovertrædelser allerede i dag. Samtidig er en række områder allerede omfattet af whistleblowerordninger i dag i henhold til gældende lovgivning.

Lederne mener i stedet, at whistleblowerordninger skal etableres som frivillige ordninger i Danmark, sådan som det allerede sker.

EU-Kommissionens begrundelse for at fremsætte forslaget til et EU-direktiv om whistleblowing er at sikre ensartet beskyttelse af whistleblowers i EU. Dette forudsætter efter Ledernes opfattelse, at der er en tilsvarende ensartet udfordring med tilbageholdende whistleblowers i EU, hvilket, Lederne ikke mener, er tilfældet. Lederne mener på den baggrund ikke, at EU-kommissionen har tilstrækkeligt dokumenteret, at der er et behov for den foreslåede lovgivning.

Et direktiv ville derfor efter Ledernes vurdering være helt forfejlet.

#### **Andre bemærkninger til forslaget**

Da Lederne ikke vurderer, at der er et behov for EU-kommissionens forslag, vil et direktiv, der vil gælde horisontalt for alle EU-lande, være en belastning af regulationer for Danmark, som meget vel kan være påkrævet i andre EU-lande, men som det ikke vil være berettiget at påføre danske virksomheder og ledelser. Det er ikke proportionalt, at udstrække

**Lederne**

Vermlandsgade 65  
2300 København S

Telefon 3283 3283

[www.lederne.dk](http://www.lederne.dk)

belastende regulationer som den foreslåede ud over medlemslande, hvor der er ikke et behov.

Det følger af forslaget, at mindre virksomheder er undtaget. Lederne mener, at der er behov for at undtage langt flere virksomheder fra forslaget ved at øge kravet til antallet af medarbejdere og omsætning.

Sådan som forslaget er udformet bliver virksomheder, der allerede i dag er omfattet af whistleblowerregulering også omfattet af forslaget. Det er ikke hensigtsmæssigt.

Lederne mener, at det er problematisk, at persongruppen, der foreslås beskyttet i direktivforslaget er uklar. Forslaget lægger således op til, at en person med i princippet meget løs tilknytning til virksomheden kan fløjte alene på en formodning eller mistanke. Et krav om, at virksomheder skal agere på en så løs baggrund, er uforholdsmæssigt belastende og ressourcekrævende og kan i værste fald åbne op for misbrug.

Et direktiv vil efter Ledernes vurdering indskrænke ledelsesrummet og stække den danske flexicurity ved at udvide kredsen af beskyttede medarbejdere på en arbejdsplads, med deraf følgende begrænsninger i ledelsesretten til følge.

Endelig er det ikke hensigtsmæssigt, at der ikke fastsættes en grænse for, hvor længe en person kan påberåbe sig direktivet efter en handling eller undladelse har fundet sted. Lederne finder det afgørende, at almindelige passivitetsbetragtninger og forældelsesregler finder anvendelse, således at den anklagede part har rimelig mulighed for at forholde sig til de fremsatte påstande.

Lederne frygter, at en lovregulering i overensstemmelse med direktivforslaget vil kunne skabe en nulfejlskultur på danske arbejdspladser, hvor ledelsen uvægerlig vil blive præget af en udfordret tillid mellem medarbejdere og ledelse.

Dertil kommer, at ledelsen med rette vil være utryk og tilbageholdende med, hvilke oplysninger de deler med medarbejderne, da direktivet lægger op til, at selv meget upræcise mistanker kan danne grundlag for et fløjt og deraf afledt beskyttelse mod repressalier. Sammenholdt med at bevisbyrden foreslås pålagt arbejdsgiverne, vil det medføre, at den ellers så anerkendte danske ledelsesstil, hvor medarbejdere i høj grad inddrages og gives medejerskab og medbestemmelse i arbejdsdagen, må forventes ændret til en mere lukket stil. Det vil være et stort tab for både lønmodtagere, ledelser og virksomheder.

Evt. spørgsmål kan rettes til teamchef og advokat Rikke Agervig Helles.

Med venlig hilsen



Berit Toft Fihl  
Politisk sekretariatschef

## Hørings svar

### Direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen

#### Transparency International Danmark (TI-DK)

21. juni 2018

Transparency DK hilser dette forslag til EU Direktiv for bedre beskyttelse af whistleblowers meget velkomment. Vi har i årevis argumenteret for at whistleblowing er en af de vigtigste instrumenter til at komme korrupsion, magtmisbrug og uregelmæssigheder til livs. Danmark er det eneste nordiske land som ikke har en veldefineret whistleblower beskyttelse. Vi har ingen særskilt whistleblowerlov og ingen institution til at rådgive og beskytte whistleblowers. Vi mener at det er vigtigt at få skabt en kultur i staten, hvor åbenhed og kritisk stillingtagen betragtes som en karrieremæssig fordel og et værktøj til udvikling af en bedre forvaltning og vi mener at klare indberetningskanaler er en hjørnesteen i et sådant antikorrupsionsberedskab.

Der er stærkt brug for dette EU initiativ. Bare i 2017 krævede OLAF; EU's anti-svindelkontor, EUR 3 milliarder tilbagebetalt til EU budgettet på grund af svindel og uregelmæssigheder. TI-DK mener at kun et lovgivningsmæssigt tiltag på EU-plan kan forbedre håndhævelsen af EU-retten. Desuden kan kun en indsats på EU-plan sikre sammenhæng og tilpasse de eksisterende sektorspecifikke regler om beskyttelse af whistleblowere.

Direktivforslaget er progressivt og på de fleste områder meget tæt på en model som TI-DK har argumenteret for i årevis. TI-DK er således positiv overfor at: personkredsen som er omfattet er meget bred, at direktivet gælder både den offentlige og den private sektor, at der stilles krav om oprettelse af både interne og eksterne indberetningskanaler, at der skal være klar information om modtagelse af indberetninger og opfølgning herpå, klare betingelser for beskyttelse af både den indberettende (den som klager) og den berørte person (den som der klages over) inklusiv forbud mod repressalier mod den indberettende person, afskrækkende sanktioner over for fysiske eller juridiske personer, der f.eks. hindrer eller forsøger at hindre indberetning eller udfører repressalier mod den indberettende person samt ikke mindst omvendt bevisbyrde i sager om beskyttelse af whistleblowers.

Direktivet gælder naturligt nok kun områder, hvor vi har EU-lovgivning. TI-DK vil dog stærkt opfordre til at man i Danmark vil bruge anledningen til at introducere en horisontal ordning som gælder alle politikområder, når direktivet skal implementeres i Danmark. Det vil skabe størst mulig sammenhæng og klarhed.

TI-DK opfordrer imidlertid til at den danske regering arbejder for ændringer i direktivet på følgende områder:

-Kravet om at den indberettende person kun kan ydes beskyttelse efter reglerne i direktivet, hvis vedkommende *først* har indberettet internt. Der listes så en række undtagelser, hvor man stadig kan ydes beskyttelse, selvom man starter med at indberette eksternt. Dette er ikke særlig hensigtsmæssigt af flere grunde. Listen over mulige undtagelser er ikke udtømmende og det bliver i sidste ende et skønsspørgsmål, hvilket giver anledning til uklarhed for potentielle whistleblowere.

-Direktivet forholder sig ikke til spørgsmålet om anonymitet. Det er imidlertid vigtigt, at den relevante myndighed stadig er forpligtet til at følge op på en henvendelse selvom den er anonym. Der kan være tungtvejende personlige og karrieremæssige grund til at ville indberette anonymt. Hvis man afskærer folk fra denne mulighed, går man potentielt glip af *mange* relevante henvendelser. TI-DK anbefaler således at der i direktivet gives mulighed for at indberette anonymt således at 1) myndigheden stadig er forpligtet til at registrere og følge op på en henvendelse selvom den er anonym 2) whistlebloweren stadig er ydet beskyttelse jævnfør direktivet hvis vedkommendes identitet bliver afsløret senere i sagsbehandlingen

- TI-DK er enig i at sanktioner mod personer, der udfører en indberetning eller offentliggørelse, som er dokumenteret at være bevidst falsk, er nødvendige for at afskrække mod ondsindet indberetning og for at bevare troværdigheden af systemet. Den nuværende formulering af artikel 17 (2) vedrørende dette spørgsmål har imidlertid udeladt ordet *bevidst*. TI anbefaler således at man omformulerer artikel 17 (2) således ” Medlemsstaterne skal indføre effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner, der kan anvendes overfor personer, der *bevidst* udfører ondsindede eller bedrageriske indberetninger og offentliggørelser, samt foranstaltninger til kompensation for personer, der har lidt skade som følge af ondsindede eller bedrageriske indberetninger og offentliggørelser”

-Spørgsmålet om fortrolighed i forhold whistleblowers identitet er uklart. Det bør præciseres at en whistleblowers identitet under ingen omstændigheder kan afsløres uden at vedkommende først er underrettet og har accepteret dette. Alle interne og eksterne indberetningskanaler skal designes så whistleblowers identitet kan holdes fortroligt under forbehold for offentlighedslovens bestemmelser.