

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
E-mail: [statsogmenneskeretskantoret@jm.dk](mailto:statsogmenneskeretskantoret@jm.dk) og [anel@jm.dk](mailto:anel@jm.dk)

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

DOK. NR. 21/00646-2

24. MARTS 2021

## HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM BESKYTTELSE AF WHISTLEBLOWERE

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Instituttet har derudover følgende bemærkninger til lovudkastet:

### **1. PRÆCISERING AF LOVENS ANVENDELSESOMRÅDE**

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

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

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

---

<sup>2</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Heinisch mod Tyskland, dom af 21. juni 2011.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> Betænkning nr. 1573/2020 om Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, del 1, side 246-247, tilgængelig her, [https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2020/betaenkning\\_nr.\\_1573\\_2020\\_del\\_1.pdf](https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2020/betaenkning_nr._1573_2020_del_1.pdf).

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

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

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

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

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

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det defineres i lovudkastet, hvad det vil sige, at en overtrædelse er "grov" eller "gentagen".

Instituttet er opmærksom på, at beskyttelsen mod repressalier ikke alene gælder, hvor en indberetning er omfattet af lovens anvendelsesområde, men også, hvor en whistleblower har rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger var korrekte, og at oplysningerne var omfattet af lovens anvendelsesområde (lovudkastets § 6). Det er uanset denne udvidede beskyttelse efter instituttets opfattelse væsentligt at sikre, at lovens materielle anvendelsesområde er klart for potentielle whistleblowere.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 2019-60-0035.

Med venlig hilsen

Mikkel Lindberg Laursen

SPECIALKONSULENT