

Svagt lovforslag om beskyttelse af whistleblowere vil mørklægge oplysninger om ulovligheder ved myndigheder og virksomheder

Oluf Jørgensen, forskningschef emeritus, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, 26. april 2021

Whistleblowing bygger på oplysninger fra ansatte eller andre med kendskab til kritisable forhold fra arbejdsrelationer. Oplysninger kan handle om korruption, hvidvask, skattesvind, social dumping, forurening, farlige arbejdsforhold, usikre produkter, omsorgssvigt, dyremishandling, magtmisbrug, seksuelle krænkelser, nepotisme, ledelsessvigt, vildledning af offentligheden og meget mere.

[Justitsministerens lovforslag om beskyttelse af whistleblowere](#) sigter på at gennemføre et EU-direktiv fra 2019. Lovforslaget bygger ikke på grundig udredning af gældende ret. Erfaringer fra Norge, Sverige og andre lande, der har erfaringer med retsbeskyttelse af whistleblowere er ikke omtalt, og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol herom er heller ikke. Undersøgelser af frygt for repressalier er ikke omtalt, end ikke undersøgelsen fra Justitsministeriets forskningskontor og Ytringsfrihedskommissionens overvejelser på denne baggrund.

Denne kommentar til lovforslaget henviser til min [rapport ”Beskyttelse af whistleblowere”](#) (MFI ved SDU, december 2020), direktivet, lovforslaget med bemærkninger og høringssvar.

1. Kort sammenfatning

Direktivet er nødvendigvis begrænset til overtrædelser af EU-retten, mens medlemslandene selv bestemmer, hvor vidt overtrædelse af rent nationale lovregler og andre forhold skal være omfattet.

Justitsministeriet betragter enhver udvidelse af direktivets minimumskrav som ”overimplementering”, og lovforslagets anvendelsesområde ved overtrædelser af danske regler er begrænset til alvorlige forhold og dermed mere begrænset end ved overtrædelser af EU-regler.

Lovforslaget undtager straffesager, mens direktivet blot fastslår, at straffeprocessuelle regler ikke berøres. Lovforslaget har desuden en generel undtagelse for klassificerede forhold, mens direktivet blot fastslår, at beskyttelsen af klassificerede oplysninger ikke må berøres. Disse undtagelser kan forringe muligheder for opklaring af alvorlige forhold.

Whistlebloweren skal efter lovforslaget følge særlige betingelser for indberetning. Det sikrer ikke beskyttelse, når oplysninger om overtrædelser bliver givet direkte til ledelse, kolleger, fagforening eller til en tilsynsmyndighed, der har kompetence på området.

Lovforslaget har meget restriktive betingelser for offentliggørelse. Direktivet giver udtrykkelig mulighed for at sikre mere ytringsfrihed, men lovforslaget holder sig til minimumskravene. Offentligt ansattes ytringsfrihed bliver ikke styrket af lovforslaget, der hverken følger Ytringsfrihedskommissionens forslag eller regeringens ”forståelsespapir” med støttepartier.

Lovforslagets regler er væsentligt snævrere end reglerne for whistleblowing i loven om forretningshemmeligheder. Denne lov stiller ikke betingelser om indberetning til særlige ordninger og giver bedre betingelser for beskyttelse mod retlige sanktioner, men beskytter ikke mod repressalier i ansættelsesforhold.

Lovforslagets regel om tavshedspligt går langt videre end direktivets krav om beskyttelse af whistleblowers identitet. Justitsministeren foreslår en særlig tavshedspligt, der omfatter alle oplysninger i forbindelse med indberetninger. En sådan tavshedspligt vil mørklægge oplysninger i væsentligt højere grad end den almindelige tavshedspligt for offentlige forvaltninger og loven om forretningshemmeligheder. Denne særlige tavshedspligt vil øge beskyttelsen af personer, virksomheder og myndigheder mod offentlighed om overtrædelser og dermed hindre, at afsløringer får præventiv effekt.

Samlet set giver lovforslaget ikke større beskyttelse for whistleblowere end gældende ret, og det opfylder ikke direktivets krav om rådgivning og støtte. Lovforslagets mest markante konsekvens bliver mørklægning af oplysninger om lovovertrædelser ved myndigheder og virksomheder.

Whistleblowing i ordets oprindelige betydning kan opfattes i omgivelserne. Det er paradoksalt, at lovforslaget bruger ordet som betegnelse for indberetning til lukkede systemer.

Det snævre anvendelsesområde, omstændelige krav til indberetninger, restriktive betingelser for offentliggørelse og den særlige tavshedspligt betyder, at lovforslaget primært vil føre til omkostninger.

Væsentlige samfundsøkonomiske fordele, der kunne opnås ved gode vilkår for whistleblowing, vil ikke blive realiseret. En grundig undersøgelse af whistleblowing efter de norske regler viser ellers, at de samfundsøkonomiske gevinster er langt større end omkostningerne. Udover de direkte gevinster peger undersøgelsen på, at whistleblowing har væsentlig præventiv effekt. De norske regler for beskyttelse af whistleblowere har stor betydning for at afsløre og forebygge kritisable forhold i både den offentlige og den private sektor (rapporten 14.1).

Det danske lovforslag vil ikke få samme positive virkninger. Virksomheder, der følger lovgivningens krav til skattebetaling, sikkerhed på arbejdspladser, produktsikkerhed, miljø- og klimasikring mv., kan ikke se frem til mere fair konkurrence ved afsløring af konkurrenters snyd og svindel. Lovforslaget vil heller ikke sikre større opmærksomhed om manglende lovhjemmel for myndigheders initiativer, styrke skattebetaling til dækning af offentlige udgifter eller styrke afsløring af fusk med offentlig støtte.

De enkelte emner bliver omtalt nærmere i de følgende afsnit med konkrete anbefalinger om ændringer af lovforslaget i slutningen af hvert afsnit.

2. Begrænsning til ”alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold”

EU-direktivet er nødvendigvis begrænset til whistleblowing om overtrædelse og omgørelser af EU-retten. En lang række områder er direkte eller indirekte reguleret af EU-retten, og væsentlige dele er omfattet af direktivet, bl.a. miljøregulering, regler for det indre marked, beskyttelse af EU's økonomiske interesser, overtrædelser af skatteregler for selskaber og ordninger, der har til formål at omgå sådanne regler.

Hverken direktivet eller lovforslaget klargør, hvilke dele af EU-retten, der ikke er omfattet, og det er vanskeligt at danne sig et overblik.

Det er op til de enkelte medlemslande, om reglerne skal omfatte whistleblowing om overtrædelse og omgåelse af rent nationale regler og andre forhold. Lovforslaget begrænser den danske tilføjelse til ”alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold” (§ 1, stk. 1, nr. 2). I det enkelte tilfælde vil beskyttelsen af whistleblowere afhænge af en konkret vurdering af, om det indberettede forhold er alvorligt.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget (side 29) vil anvendelsesområdet ”i almindelighed” omfatte ”oplysninger om strafbare forhold”. Desuden nævnes ”grove eller gentagne overtrædelser af anden 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 m.v..”

Bemærkningerne tyder på, at mange, strafbare overtrædelser af sektorspecifikke love ikke vil være omfattet.

Bemærkningerne tilføjer for den offentlige sektor, at ”grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige principper” vil være omfattet, samt ”bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere.”

Eksempler:

- En regnskabsmedarbejder ved en forsvarsenhed blev presset ud af stillingen, efter hun havde påtalt, at stabschefen godkendte egne bilag. Det er meget tvivlsomt, om en sådan procedurefejl vil være omfattet af lovforslaget. Procedurefejl vil ofte blive opfattet som mindre alvorlige, indtil de giver baggrund for ulovlige dispositioner.
- En whistleblower udleverede til Jyllands-Posten en mail, der afslørede, hvordan særlige rådgivere i ministerier planlagde spin mod et oppositionsparti i forbindelse med forhandlinger om udligning. - Whistleblowing om spin fra ministerier, der fremstiller regeringens forslag som fortræffelige og oppositionspartiets forslag som elendige, er ikke omfattet.
- Whistleblowing om ledelsers prioritering og organisering, f.eks. katastrofal organisering af skatteforvaltningen, er ikke omfattet.
- Whistleblowing om svigt i faglige standarder f.eks. på plejehjem og i byggebranchen er ikke omfattet.

Høringssvar fra Akademikerne, Dansk Magisterforening (DM), Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), IDA, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, Københavns Universitet, Journalistforbundet, Transparency International (DK), Veron og Åbenhedstinget gør opmærksom på, at lovforslagets diffuse kriterier for anvendelsesområdet giver stor usikkerhed for whistleblowere.

Beskyttelsen af whistleblowing om overtrædelse af danske regler bør ikke være ringere end beskyttelsen af whistleblowing om overtrædelse af EU-retten. Anvendelsesområdet bør ikke begrænses til overtrædelser af straffeloven og grove og gentagne overtrædelser andre love og regler. Ytringsfriheden bør ikke begrænses af betingelser om indberetning til lukkede systemer. Der kan hentes inspiration fra reglerne i Norge og Sverige, der har mange års erfaringer.

Konkrete anbefalinger til ændringer:

I indledningen til § 1, stk. 1, nr. 1 tilføjes efter ”indberetninger”: ”*orientering og offentliggørelse*”

Lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 2 ændres til: *"Indberetninger, orientering og offentliggørelse som i øvrigt vedrører overtrædelser af retsregler samt indberetninger og orientering, som vedrører faglige standarder."*

Offentligt ansattes ytringsfrihed styrkes ved at tilføje som nr. 3: *"indberetninger, orientering og offentliggørelse om kritisable forhold herunder faglige standarder ved offentlige forvaltninger og ved varetagelsen i andet regi af offentlige opgaver inden for behandling, omsorg og undervisning."*

I lovforslagets § 3 om definitioner tilføjes: *"Orientering: Mundtlig eller skriftlig oplysning til kolleger, tillidsrepræsentant, fagforening eller ledelse."*

3. Klassificerede oplysninger er helt undtaget

Direktivet fastslår, at det ikke berører beskyttelsen af oplysninger, der er klassificerede i henhold til EU-retten eller national lovgivning (art. 3, 3, a). Denne regel betyder, at whistleblowing ikke er beskyttet, hvis den fører til uautoriseret adgang til oplysninger, der skal hemmeligholdes af hensyn til statens sikkerhed. Direktivets formulering betyder ikke, at der skal være en generel undtagelse for beskyttelse af whistleblowere.

Lovforslaget fastslår derimod, at loven ikke finder anvendelse på oplysninger, der er klassificerede og undergivet tavshedspligt af hensyn til statens sikkerhed (§ 1, stk. 3, nr. 1, bemærkninger side 30 - 31). Det er en generel undtagelse, der begrænser muligheder for afsløring og forebyggelse af meget alvorlige forhold, f.eks. sikkerhedsbrist, spionage mod danske interesser og overtrædelser af regler for krigsførelse.

Lovforslaget har i øvrigt en særlig undtagelse for whistleblowing om overtrædelser af udbudsregler vedrørende forsvars- eller sikkerhedsmæssige aspekter (§ 1, stk. 2). Whistleblowing om overtrædelse af udbudsregler kan ske uden at skabe sikkerhedsmæssige risici, og der er ikke givet en reel begrundelse for undtagelsen.

Undtagelsen for klassificerede oplysninger, der samtidigt er fortrolige, betyder, at whistleblowing om mange forhold ved forsvaret og efterretningstjenester ikke er beskyttet. Undtagelsen omfatter både whistleblowing fra ansatte, der har autoriseret adgang til information og fra andre, der har begrundet mistanke.

Den generelle undtagelse for beskyttelse af whistleblowing om klassificerede oplysninger, er i strid med "Tshwanepripricerne", som Europarådets parlamentariske forsamling anbefaler at tage hensyn til ved lovgivning og i myndigheders praksis (rapportens afsnit 10.2).

Ifølge disse principper skal whistleblowere beskyttes, når de videregiver information om strafbare lovovertrædelser, brud på menneskerettigheder, brud på internationale humanitære regler, korrupsion, misbrug af offentlig stilling og misbrug af ressourcer. Loven skal beskytte mod repressalier for indberetninger, uanset informationen er klassificeret og fortrolig.

Høringssvar fra Fagbevægelsens Hovedorganisation, Veron, Journalistforbundet og Åbenhedstinget kritiserer undtagelsen.

Konkrete anbefalinger til ændringer: Lovforslagets § 1, stk. 2 og § 1, stk. 3, nr. 1 udgår. I stedet indsættes som § 1, stk. 4: ”Loven berører ikke beskyttelsen af klassificerede oplysninger, der er omfattet af Justitsministeriets cirkulære om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer i øvrigt af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse (sikkerhedscirkulæret), der samtidig er fortrolige, jf. straffeloven § 152, stk. 3.”

4. Straffesager er undtaget

Lovforslaget vil undtage sager inden for strafferetsplejen (§ 1, stk. 3, nr. 5). Undtagelsen omfatter alle straffesager, inklusiv sager der behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed (bemærkninger side 32). Undtagelsen omfatter f.eks. sager inden for skatte- og afgiftslovgivningen, hvor der er hjemmel til administrativt at udstede bødeforlæg. Undtagelsen for straffesager omfatter også overtrædelser af EU-regler, f.eks. økonomisk svindel med EU-støtte.

Direktivet fastslår, at beskyttelsen af whistleblowere ikke berører straffeprocessuelle regler (art. 3, 3, d). Det betyder ikke, at straffesager skal undtages, som lovforslaget gør, selvom bemærkninger tyder på, at den primært sigter på straffeprocessuelle regler. Undtagelsen skaber tvivl og kan forringe muligheder for at få vigtige oplysninger frem til opklaring og forfølgelse af sager hos politi, skattemyndigheder mv..

Lovforslagets ordlyd betyder, at whistleblowere ikke er beskyttet, hvis de indberetter oplysninger, efter en myndighed har besluttet at overgive sagen til politiet eller har konstateret, der er grundlag for at udstede et administrativt bødeforlæg.

Høringssvar fra Akademikerne, Journalistforbundet og Åbenhedstinget kritiserer undtagelsen.

Konkret forslag til ændring: § 1, stk. 3, nr. 5 ændres til: ”*straffeprocessuelle regler berøres ikke*”.

5. Intern kritik er kun beskyttet ved indberetning til særlig enhed

Whistleblowere er som hovedregel kun beskyttet efter lovforslaget ved indberetning til en særlig whistleblowerkanal (§ 5, stk. 1).

Virksomheder, myndigheder og andre organisationer med 50 ansatte eller flere har pligt til at oprette en intern ordning (§ 9). Arbejdsgiveren skal udpege en person eller afdeling til at modtage indberetninger, følge op og give feedback til en whistleblower (§ 11). Opgaven kan overlades til en tredjepart, f.eks. advokat, revisor eller en fælles enhed for flere virksomheder eller kommuner (§ 11, stk. 2, § 14 og § 15).

Der er op til den enkelte arbejdsgiver, at udpege personen eller afdelingen. Lovforslagets bemærkninger nævner som eksempler bl.a. HR-medarbejdere, jurister, revisor eller bestyrelsesmedlem. Lovforslaget nævner, at personen eller afdelingen skal være upartisk, men stiller ikke krav om organisatorisk eller økonomisk uafhængighed af ledelsen (bemærkninger side 43). Whistlebloweren skal modtage feedback senest tre måneder efter indberetningen.

Høringssvar fra DM, Retspolitisk Forening, Transparency International (DK), Justitia, Journalistforbundet og Åbenhedstinget kritiserer, at lovforslaget ikke sikrer uafhængighed.

Lovforslaget giver ikke beskyttelse til en ansat, der taler med kolleger om kritisable forhold eller orienterer en chef direkte, medmindre den ansatte nævner, at han ønsker at indberette og forhører sig om muligheder. Det særlige whistleblowersystem kan forsinke mulighederne for at hindre ulovligheder og andre alvorlige fejl.

Eksempel: Når en minister eller anden politisk ledelse mangler lovgrundlag til handlinger, der ønskes iværksat i en fart, er det vigtigt, at embedsmænd tør advare direkte og meget hurtigt. Det dur ikke, hvis en særlig whistleblowerenhed skal orienteres først for at få beskyttelse, og fristen for feedback er tre måneder.

I stedet for at begrænse beskyttelsen til særlige ordninger burde lovforslaget stimulere til et godt ytringsklima, hvor ansatte tør gøre opmærksom på forhold. Ytringsfriheden bør sikres for drøftelser med kolleger og ledelse om retskrav, faglige standarder, organisering og prioritering af opgaver mv.

Konkret anbefaling til ændring: I lovforslagets § 5, stk. 1 tilføjes som nr. 4: ”Orientering til kolleger, tillidsrepræsentant, fagforening eller ledelse.”

6. Lovforslaget vil have eksterne indberetninger omkring Datatilsynet

Whistleblowere har valgfrihed mellem indberetning til intern eller ekstern whistleblowerordning.

Lovforslaget vil etablere en ekstern whistleblowerordning ved Datatilsynet (§ 17). Denne enhed skal modtage og behandle indberetninger om økonomisk kriminalitet, forurening, seksuelle krænkelse og alle andre forhold, der er omfattet af loven, bortset fra oplysninger om efterretningstjenester.

Datatilsynets whistleblowerenhed skal undersøge forhold, der falder inden for lovens anvendelsesområde, men får ikke kompetence til at indhente eller kræve dokumentation fra virksomheder og myndigheder. Enheden kan søge rådgivning fra kompetente myndigheder med henblik på at vurdere, om der er grundlag for at videregive indberetningen eller anmelde til politi eller relevant tilsynsmyndighed (bemærkninger side 51 - 52).

Whistlebloweren skal have feedback inden for tre måneder fra indberetningen eller seks, når udskydelse kan begrundes. Fristerne gælder for den del af opfølgningen, der skal foretages af whistleblowerenheden. Der er ikke frister for efterfølgende opfølgning ved kompetent tilsynsmyndighed.

En fælles whistleblowerenhed for mange, vidt forskellige emner, kan betyde væsentlige forsinkelser og svække muligheder for efterforskning af alvorlige forhold. Lovforslaget sikrer ikke beskyttelse til whistleblowere, der selv anmelder forhold til relevant tilsynsmyndighed eller politi for at fremskynde sikring af dokumentation og få stoppet ulovligheder.

Høringssvar fra Dansk Magisterforening, Journalistforbundet og Åbenhedstinget er kritiske over for forslaget.

Særlige ordninger baseret på EU-krav de senere år – især for den finansielle sektor – bliver opretholdt (§ 2), og whistleblowerenheden ved Finanstilsynet kan fortsætte. Ved andre eksisterende ordninger vil lovforslaget tilsyneladende gerne have indberetninger en tur omkring Datatilsynets

enhed, f.eks. indberetninger om svindel med coronastøtte, arbejdsmiljøproblemer og problemer ved sociale boenheder.

Enheder til whistleblowing om forhold i efterretningstjenester vil lovforslaget oprette i Justitsministeriet og Forsvarsministeriet. En enhed under Tilsynet med Efterretningstjenester kunne sikre større kompetence og uafhængighed.

Direktivet giver mulighed for at etablere whistleblowerenheder ved kompetente myndigheder i stedet for at etablere en fælles ekstern enhed eller som supplement.

Konkrete forslag til ændringer:

Lovforslagets § 5, stk.1, nr. 2 tilføjes: *”eller direkte til tilsynsmyndighed eller politiet.”*

Lovforslagets § 17, stk. 2 og 3 erstattes af: *”Tilsynet for Efterretningstjenester etablerer en whistleblowerordning til modtagelse og behandlinger af oplysninger om overtrædelser i Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste.”*

7. Restriktive betingelser for offentliggørelse

Beskyttelsen af whistleblowere, der vælger at offentliggøre, er begrænset af særlige betingelser (§ 5, stk. 2):

- 1) Indberetning er først foretaget til intern eller ekstern whistleblowerordning, uden at der er truffet passende tiltag inden for fristen for feedback på tre måneder. Fristen for den eksterne whistleblowerenhed kan udsættes til seks måneder.
- 2) Whistlebloweren har rimelig grund til at antage, at overtrædelser kan udgøre en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser.
- 3) Whistlebloweren har rimelig grund til at antage, at der ved indberetning til en ekstern whistleblowerordning er risiko for repressalier, eller sagens konkrete omstændigheder giver ringe udsigt til, at overtrædelser vil blive imødegået effektivt.

Betingelserne for beskyttelse ved offentliggørelse giver usikkerhed for whistleblowere og dermed risiko for, at alvorlige overtrædelser kan fortsætte i det skjulte.

Ifølge bemærkningerne (side 37) vil vurderingen af ”passende tiltag” afhænge af omstændigheder i den enkelte sag. Hvis den eksterne whistleblowerordning ved Datatilsynet har afgjort, at der ikke er behov for yderligere opfølgning, vil offentliggørelse kun være berettiget ”i helt særlige tilfælde”.

Whistleblowing til journalister, der styrker og klargør dokumentationen, er ofte afgørende. Det viser mange eksempler, bl.a. sager om nepotisme i forsvaret, udbyttesvindel, grove inkassometoder, hvidvask i banker, falske test af fødevarer og svage fundamenter ved byggeri. Se Nils Mulvads rapport [”Fortrolige kilder”](#) (MFI ved SDU, december 2020).

Whistlebloweren er selv den nærmeste til at vurdere, hvilken vej der er mest hensigtsmæssig i det konkrete tilfælde. Loven bør give valgmulighed mellem whistleblowing internt, til ekstern

kontrollinstans og offentliggørelse på linje med Europarådets anbefalinger (rapporten 10.1) og ordninger i Norge og Sverige (rapportens kapitler 13 og 14).

Direktivet nævner udtrykkeligt, at nationale regler for beskyttelse af informations- og ytringsfrihed kan give whistlebloweren beskyttelse ved offentliggørelse uden krav om indberetning (art. 15, stk. 2).

Høringssvar fra Danske Medier, Journalistforbundet, Retspolitisk Forening og Åbenhedstinget kritiserer de restriktive betingelser for offentliggørelse.

Konkret anbefaling til ændring:

Lovforslagets § 5, stk. 2 ændres og bringes på linje med den norske regel: *”Loven finder anvendelse ved offentliggørelse af oplysninger om forhold, der har samfundsmæssig interesse, når intern indberetning eller orientering af ledelsen forinden er sket, medmindre whistlebloweren har grund til at tro, at hverken indberetning eller direkte orientering er hensigtsmæssig.”*

8. Lovforslagets beskyttelsesregler har væsentlige begrænsninger

Beskyttelsesreglerne forudsætter, at whistleblowing holder sig inden for lovforslagets anvendelsesområde og følger de særlige betingelser.

Whistleblowing er ikke begrænset til konstaterede overtrædelser. Den omfatter også omgælder og rimelig mistanke om overtrædelser, som har fundet sted eller med stor sandsynlighed vil finde sted samt forsøg på at skjule overtrædelser (§ 3, nr. 1 og 2). En person er naturligvis ikke beskyttet, hvis han på tidspunktet for indberetning eller offentliggørelse ved, at oplysningerne er ukorrekte (§ 6).

En whistleblower kan ikke ifalde ansvar for at tilsidesætte tavshedspligt for oplysninger, forudsat han havde rimelig grund til at tro, at videregivelse var nødvendig for at afsløre forhold (§ 7, stk. 1).

Beskyttelsen bliver dog stærkt begrænset ved bemærkninger (side 38), der forklarer, at den konkrete vurdering må svare til straffelovens regel om fritagelse for ansvar ved ”berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv” (straffelovens § 152 e). Begrænsningen til ”åbenbar” blev indføjet i 1939 for at modvirke, at det blev for let at offentliggøre oplysninger med henvisning til samfundsmæssige interesser. Denne begrænsning betyder, at fritagelsen for ansvar i retspraksis kun omfatter konstaterede ulovligheder og åbenbart misbrug af offentlige midler (rapporten 3.6). Dermed begrænses direktivets krav om beskyttelse, når whistlebloweren har rimelig grund til at tro, der er tale om ulovligheder, omgælder, forsøg på at skjule forhold mv.

Whistlebloweren kan ikke ifalde ansvar for erhvervelse eller adgang til oplysninger, medmindre handlingen er selvstændig strafbar, f.eks. hacking (§ 7, stk. 2). Denne regel kan give vigtige muligheder for at sikre dokumentation ved foto og lydoptagelser.

Direktivet kræver forbud mod enhver form for repressalier mod whistleblowere, herunder trusler om og forsøg på repressalier (art. 19). Lovforslagets beskyttelse mod repressalier er begrænset til repressalier mod indberetninger og offentliggørelse, der er foretaget (§ 8, stk. 1). Forhindringer fra arbejdsgiveren er kun forbudt i relation til indberetninger (§ 8, stk. 1, 2. pkt.). Lovforslagets forbud

mod repressalier gælder tilsyneladende ikke i forhold til en whistleblower, der lovligt sikrer dokumentation. Disse begrænsninger opfylder ikke direktivets krav.

Lovforslaget giver ikke grundlag for straf til arbejdsgivere, der forsætligt eller groft uagtsomt overtræder forbuddet mod repressalier (§ 8 er ikke nævnt i § 30, stk. 2).

Lovforslaget giver ikke en whistleblower krav på godtgørelse ved repressalier som følge af offentliggørelse, men kun ved repressalier som følge af indberetning (§ 28, stk.1). Det betyder, at den følgende bestemmelse i lovforslaget (§ 29), der vender bevisbyrden for at undgå camouflerede repressalier, heller ikke får effekt ved offentliggørelse.

Høringssvar fra FH, Retspolitisk Forening og Åbenhedstinget kritiserer, at lovforslaget ikke giver mulighed for bødestraf til arbejdsgivere for repressalier. Høringssvar fra Finansforbundet foreslår højere godtgørelse.

Konkrete anbefalinger til ændringer:

Det stramme kriterium ”åbenbar” fjernes i straffelovens § 152 e, så kriteriet ændres til: ”berettiget varetagelse af almeninteresse eller af eget eller andres tarv.”

Lovforslagets § 8, stk. 1 om forbud mod repressalier ændres til: *En whistleblower må ikke udsættes for repressalier som følge af anskaffelse af dokumentation, indberetning, orientering, offentliggørelse i overensstemmelse med lovens regler herom eller udsættes for hindringer eller forsøg på hindringer af lovlig whistleblowing.*

I lovforslagets § 8, stk. 3 tilføjes ”orientering”.

Lovforslagets § 28, stk. 1 ændres til: *”Whistleblowere eller fysiske og juridiske personer omfattet af § 8, stk. 2, der er blevet udsat for repressalier som følge af orientering, indberetning eller offentliggørelse jf. § 8, stk. 1, har krav på godtgørelse”.*

I lovforslagets § 29, stk. 1 tilføjes ”orientering,” før ”indberetning eller offentliggørelse.

I lovforslagets § 30, stk. 2 tilføjes *§ 8 før ”§ 10, § 11”*. Tilføjjelsen skal sikre mulighed for bødestraf til arbejdsgiver, der udsætter whistleblower for repressalier, hindringer eller forsøg på hindringer af whistleblowing.

9. Lovforslaget styrker ikke offentligt ansattes ytringsfrihed

Ytringer fra offentligt ansatte med faglig indsigt kan give vigtige bidrag til den demokratiske kontrol og debat. Ytringsfrihed er vigtig for at få offentlighed om oplysninger, der ikke altid kommer frem i den styrede information, f.eks. faglige vurderinger af lovforslags konsekvenser, nedprioritering af opgaver og faglig uforsvarlig praksis.

Formelt set har offentligt ansatte vid ytringsfrihed på egne vegne om ikke-fortrolige oplysninger til pressen og kan udtale kritik uden krav om, at den ansatte først har foretaget (resultatløse), interne indberetninger til sin arbejdsgiver eller til en særlig ekstern ordning for whistleblowing (bemærkninger side 9).

Reelt er ytringsfriheden begrænset, og mange frygter repressalier (rapporten kap. 7). Folketingets Ombudsmand har i mere end tredive år fastslået, at offentligt ansatte på egne vegne kan deltage i den offentlige debat om forhold, de har særligt kendskab til fra arbejdet. Det har hjulpet i den enkelte sag, men ikke generelt, og nye eksempler på begrænsninger dukker hele tiden op. Undersøgelser viser, at mange ansatte fortsat frygter repressalier, hvis de bruger ytringsfriheden.

Lovforslagets snævre anvendelsesområde og restriktive betingelser for offentliggørelse er meget snævrere end gældende retsprincipper for offentligt ansattes ytringsfrihed. Lovforslagets særlige beskyttelse af whistleblowere får kun virkning, når de restriktive betingelser følges. Konsekvensen bliver sandsynligvis, at der fremover bliver endnu mindre offentlighed om kritisable forhold ved offentlige forvaltninger.

Høringssvar fra Akademikerne, DM, Danske Medier, Journalistforbundet og Åbenhedstinget kritiserer, at lovforslaget ikke styrker offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ytringsfrihedskommissionen har anbefalet, at offentligt ansattes ytringsfrihed bliver styrket med lovsikring. "Forståelsespapiret" mellem regeringen og støttepartier giver også udtryk for, at offentligt ansattes ytringsfrihed skal styrkes. Den kommende lovgivning bør lovfæste retsprincipperne og sikre beskyttelse mod camouflerede repressalier.

Privatansatte, der arbejder med offentlige opgaver inden for undervisning, behandling og omsorg mv., bør sikres samme ytringsfrihed som offentligt ansatte. Dermed kan Danmark ligesom Norge og Sverige leve op til Menneskerettighedsdomstolens praksis (rapportens kapitler 11, 13 og 14).

Konkrete forslag til ændringer (som nævnt oven for under afsnit 2):

Lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 2 ændres til: *"Indberetninger, orientering og offentliggørelse som i øvrigt vedrører overtrædelser af retsregler samt indberetninger og orientering, som vedrører faglige standarder."*

Offentligt ansattes ytringsfrihed styrkes ved at tilføje som nr. 3: *"indberetninger, orientering og offentliggørelse om kritisable forhold herunder faglige standarder ved offentlige forvaltninger og ved varetagelsen i andet regi af offentlige opgaver inden for behandling, omsorg og undervisning."*

Det bør pointeres i bemærkninger, at beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed omfatter offentlige myndigheders vildledning. Beskyttelse bør ikke begrænses til vildledning af borgere og samarbejdspartnere, som er nævnt i lovforslagets bemærkninger. Vildledning af politikere og offentligheden bør være omfattet.

10. Whistleblowing om ulovlige forretningsforhold

Loven om forretningshemmeligheder er hovedloven om tavshedspligt for den private sektor. Loven er vedtaget på baggrund af et EU-direktiv og trådte i kraft i 2018. Den har til formål at beskytte legitime interesser og må ikke misbruges til at hemmeligholde oplysninger om ulovlige forhold, der undergraver fair konkurrence. Loven bliver kun nævnt meget kortfattet i lovforslagets bemærkninger om gældende ret (side 9 - 10).

Loven om forretningshemmeligheder understreger retten til informations- og ytringsfrihed og beskytter whistleblowing, når erhvervelse og videregivelse sker i offentlighedens interesse for at afdække ulovlige eller stærkt uetiske forretningsforhold. Lovens beskyttelse af whistleblowing omfatter både den private og den offentlige sektor og skal respekteres ved fortolkningen af regler om tavshedspligt i andre love, bl.a. straffeloven og forvaltningsloven (rapporten 2.2).

Beskyttelse efter loven om forretningsoplysninger er ikke betinget af forudgående indberetning til særlige ordninger, og anvendelsesområdet er væsentligt bredere end ”alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold”, der er omfattet af lovforslaget. Whistleblowere kan ikke rammes af forbud, påbud, erstatningskrav eller straf, og domstolene skal afvise eventuelle sager herom.

Loven om forretningshemmeligheder sikrer ikke beskyttelse mod repressalier i ansættelsesforhold, men giver klart bedre beskyttelse end lovforslaget for whistleblowere, der har forladt eller regner med at droppe en ansættelse.

Konkret forslag til ændring: I lovforslagets bemærkninger tilføjes henvisninger til reglerne om whistleblowing i til loven om forretningshemmeligheder § 5, så det bliver klart, at disse regler fortsat gælder.

11. Lovforslaget vil begrænse offentlighed

Offentlighed om alvorlige forhold bliver stærkt begrænset med kravene om indberetninger til lukkede systemer. Lovforslaget vil desuden indføre en særlig tavshedspligt, der går langt videre med mørklægning end loven om forretningshemmeligheder og de almindelige regler om tavshedspligt for offentlige forvaltning (rapporten afsnit 3).

Direktivet kræver, at identiteten beskyttes, medmindre whistlebloweren selv ønsker at stå frem. Den særlige tavshedspligt efter lovforslaget er ikke begrænset til beskyttelse af whistleblowerens identitet, men omfatter alle oplysninger, der indgår i indberetningen.

Denne tavshedspligt skal efter lovforslaget gælde for interne og eksterne whistleblowerordninger og for kontrol- og tilsynsmyndigheder og andre, der modtager oplysninger som led i opfølgning (§ 25). Oplysninger fra indberetningen må kun videregives til andre, når det for at imødegå overtrædelser eller for at sikre berørte personers ret til forsvar (§ 26).

Til forskel fra den almindelige tavshedspligt, der gælder for politiet og tilsynsmyndigheder i andre sager, vil lovforslagets særlige tavshedspligt kunne blokere for kontrolmyndigheders dialog med personer, der har kendskab til forholdene og dermed svække undersøgelser.

Den særlige tavshedspligt betyder, at der hverken er ret til aktindsigt eller mulighed for, at en myndighed giver oplysninger efter eget skøn. Ifølge lovforslagets bemærkninger skal miljøoplysninger også holdes hemmelige (bemærkningerne side 55). Det vil være i strid med miljøoplysningsloven § 2, stk. 2, og de internationale forpligtelser (rapporten 3.7).

Høringsvar fra Danske Medier, Dansk Arbejdsgiverforening, Københavns Universitet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, Journalistforbundet, Justitia og Åbenhedstinget har forskellige kritiske bemærkninger om lukkethedens konsekvenser.

Lovforslagets krav til offentlighed er begrænset til, at myndigheder én gang om året skal offentliggøre nogle statistiske oplysninger (§ 27). Ifølge bemærkningerne skal offentliggørelsen omfatte oplysninger om bl.a. antallet af indberetninger i perioden, hvor mange der er afvist henholdsvis undergivet realitetsbehandling, og hvor mange der har givet anledning til politianmeldelser.

Offentlighed om kontrolmyndigheders reaktioner mod organisationer, virksomheder og myndigheder og baggrunden for disse er afgørende for præventiv effekt (rapporten 15.6). Lukketheden betyder, at den præventive effekt ved afsløring af ulovligheder bliver stærkt begrænset.

Den særlige tavshedspligt bør på linje med direktivet begrænses til oplysninger, der kan afsløre whistleblowerens identitet.

Konkrete forslag til ændringer:

Lovforslagets § 25, stk. 1 ændres til: *Den, der er udpeget til at modtage og følge op på indberetninger, jf. § 11 og § 19, har tavshedspligt med hensyn til oplysninger, der kan afsløre whistleblowerens identitet.*

Lovforslagets § 26, stk. 3 udgår.

12. Lovforslaget sikrer ikke rådgivning og støtte til whistleblowere

Lovforslaget sikrer ikke rådgivning og støtte, som direktivet kræver. Direktivet stiller krav om gratis, uafhængig information og rådgivning om whistlebloweres rettigheder, bistand fra kontrolinstanser mod repressalier og adgang til retshjælp i retssager. Medlemsstaterne kan desuden sikre juridisk, økonomisk og psykologisk støtte til whistleblowere i forbindelse med retssager. Rådgivning og støtte kan ydes af et informationscenter eller en uafhængig administrativ myndighed (art. 20, stk. 1-3).

Høringssvar fra Akademikerne, Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU), Dansk Magisterforening, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Journalistforbundet, Justitia, Transparency, Veron og Åbenhedstinget kritiserer, at lovforslaget ikke sikrer rådgivning og støtte.

Støtte er vigtig ved trusler og repressalier. Rådgivning er vigtig, bl.a. om sikring af dokumentation uden at efterlade spor og overvejelser om fortrolig, anonym eller åben whistleblowing, Lovforslagets begrænsede anvendelsesområde, restriktive betingelser og lukkethed vil give stort behov for rådgivning om egentlig whistleblowing og kildebeskyttelse ved kontakt til journalist.

Konkret forslag til ændring: For at sikre rådgivning og støtte indføres en ekstra §: *”Whistleblowere har adgang til uafhængig og gratis rådgivning samt støtte og retshjælp ved repressalier og trusler herom”. Bemærkninger må give retningslinjer for etablering af rådgivning og støtte med sikring af offentlig finansiering.*