

20. maj 2021

Til Folketingets Retsudvalg

Kommentar til Justitsministeriets besvarelse 19. maj af spørgsmål 35 vedrørende lovforslaget om beskyttelse af whistleblowere (L 213)

Oluf Jørgensen, forskningschef emeritus, Danmarks Medie og Journalisthøjskole

Justitsministeriet gentager tidligere bemærkninger og svar. Dette korte svar opsummerer væsentlige svagheder ved lovforslaget og nævner nogle spørgsmål, ministeriet ikke har svaret på (samme nummerering som i ministeriets seneste svar).

2. Som nævnt i mange høringssvar giver lovforslaget stor usikkerhed om anvendelsesområdet. Justitsministeriet undlader fortsat at vurdere, om lovforslagets anvendelsesområde omfatter whistleblowing om: a) ministerielt spin mod et oppositionspartis forslag under fortrolige forhandlinger; b) væsentlige oplysninger om et lovforslags konsekvenser, som ikke er videregivet til folketingsmedlemmer i en forligskreds; c) ressourceproblemer ved en myndighed.

Justitsministeriet nævner, at whistleblowerordninger udgør et supplement til muligheden for at rette henvendelse til nærmeste leder, personale-/HR-afdelingen eller tillidsrepræsentanten, ligesom ordningerne ikke har betydning for muligheden for at indberette via eksterne kanaler som f.eks. Folketingets Ombudsmand.

Justitsministeriet nævner ikke, at den særlige retsbeskyttelse, som lovforslaget tilsigter for whistleblowere, ikke vil gælde ved sådanne direkte indberetninger. Lovforslaget tilskynder til at bruge bureaukratiske og fortrolige procedurer. Det er vigtigt at supplere med retsbeskyttelse af direkte og åben kommunikation. Der kan hentes inspiration i den norske model, der styrker ytringsklimaet på arbejdspladser samtidig med beskyttelse af whistleblowere.

Justitsministeriet kommenterer fortsat ikke eksemplet: ”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.”

3. Justitsministeriet gentager, at undtagelsen af klassificerede oplysninger er en direktivkonform implementering, mens direktivet artikel 3, stk. 3, litra a fastlår, at beskyttelsen af klassificerede oplysninger ikke berøres. Der er en væsentlig forskel. Lovforslaget vil undtage væsentlige dele af forsvarets og efterretningstjenesternes aktiviteter fra beskyttelsen af whistleblowere. Det kan være relevant at få oplyst, om andre lande, der skal implementere direktivet, vil undtage tilsvarende fra anvendelsesområdet.

4. På samme måde gentager Justitsministeriet, at undtagelsen af sager inden for strafferetsplejen gennemfører direktivet, mens direktivet artikel 3, stk. 3, litra d fastslår, at anvendelsen af straffeprocessuelle regler ikke berøres. Der er en væsentlig forskel. Det kan også her være relevant at få oplyst, om andre lande, der skal implementere direktivet, vil undtage tilsvarende.

5. Lovforslaget vil oprette eksterne whistleblowerordninger for efterretningstjenesterne i henholdsvis Justitsministeriets og Forsvarsministeriets departement. Placeringen i departementer lever ikke op til direktivets krav om uafhængighed. Det er nærliggende i stedet at placere en ekstern whistleblowerordning ved Tilsynet for Efterretningstjenester. Evalueringen af FE-loven, som Justitsministeriet henviser til, kan ikke begrunde midlertidige ordninger i departementer.

6. Justitsministeriet henviser til, at der fortsat vil være yringsfrihed for offentligt ansatte i overensstemmelse med de gældende regler herom.

Justitsministeriet giver ingen begrundelse for, at lovforslagets retsbeskyttelse af whistleblowing ikke skal anvendes til at styrke offentligt ansattes yringsfrihed. Til trods for at direktivet udtrykkeligt gør opmærksom på, at nationale bestemmelser for yrings- og informationsfrihed kan inddrages (art. 15, stk. 2).

7. Justitsministeriet fastholder lovforslagets bemærkninger om, at straffelovens § 152 e kan være retningsgivende for ansvarsfritagelsen ved tilsidesættelse af tavshedspligt.

Denne henvisning betyder, at fritagelsen for ansvar kun vil omfatte konstaterede ulovligheder og åbenbart misbrug af offentlige midler. Dermed begrænses direktivets krav om beskyttelse, når whistlebloweren har rimelig grund til at antage, der er tale om ulovligheder, omgørelser, forsøg på at skjule forhold mv. (art. 6, stk. 1, litra a).

8. Justitsministeriet svarer, at en whistleblower, der har sikret dokumentation og anvender den ved indberetning eller offentliggørelse og i øvrigt opfylder betingelserne, vil være omfattet af beskyttelsen mod repressalier.

Med dette svar er det fortsat vigtigt at få klargjort, om lovforslagets forbud mod repressalier også beskytter en medarbejder, der bliver afsløret i sikring af dokumentation, før den er brugt til whistleblowing.

9. Efter lovforslagets ordlyd har whistlebloweren kun ret til godtgørelse ved repressalier som følge af indberetning og ikke ved repressalier som følge af offentliggørelse.

Justitsministeriet forklarer, at ”indberetning” i lovforslagets § 3, nr. 3 defineres som ”mundtlig eller skriftlig meddelelse af oplysninger om overtrædelser” og omfatter ”således både indberetning til en whistleblowerordning og offentliggørelse”. Det betyder ifølge ministeriet, at lovforslagets § 28, stk. 1 om godtgørelse omfatter repressalier efter offentliggørelse, selv om offentliggørelse ikke nævnes.

Det er meget svært at følge Justitsministeriets forklaring, eftersom definitionerne i § 3 udtrykkeligt skelner mellem indberetninger og offentliggørelse. Det er vigtigt, at § 28 formuleres i overensstemmelse med definitionerne i § 3. Direktivets art. 21 nævner både indberetninger og offentliggørelse.

10. Lovforslaget giver ikke mulighed for bødestraf over for en arbejdsgiver. Justitsministeriet mener, at muligheden for godtgørelse til whistleblowere er tilstrækkeligt.

Justitsministeriet har ikke forklaret, om alle ansatte på en arbejdsplads skal have ret til godtgørelse, hvis en arbejdsgiver advarer mod indberetninger og offentliggørelse af ulovlige forhold. I sådanne

tilfælde vil bødestraf være relevant. I grove tilfælde af repressalier vil bødestraf også være relevant udover godtgørelse til whistleblowere.

11. Justitsministeriet bekræfter igen, at den særlige tavshedspligt vil lukke helt for offentlighed om indberettede forhold. Det gælder også ved tilsynsmyndigheder, der følger op på indberettede forhold. Lovforslaget lukker helt for aktindsigt og for offentlighed om indberettede forhold, der danner grundlag for beslutninger fra tilsynsmyndigheder.

Lovforslagets indførelse af denne lukkethed går langt videre end direktivets krav om beskyttelse af whistleblowerens identitet. Med justitsministeriets terminologi må det betegnes om en ”betragtelig overimplementering”.

12. Lovforslaget opfylder ikke direktivets krav om uafhængig og gratis rådgivning og støtte (art. 20). Det kan ikke klares med Justitsministeriets henvisninger til vejledningsmateriale, information fra whistleblowerordninger og de almindelige muligheder for retshjælp og fri proces.