

26. maj 2021

Til Folketingets Retsudvalg

Oluf Jørgensen, forskningschef emeritus, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole

Anbefalinger om ændringer i lovforslaget om beskyttelse af whistleblowere

”Det er i samfundets interesse, at overtrædelser og alvorlige forhold kommer frem i lyset, og whistleblowere kan spille en central rolle i at afdække forhold, som ellers kan være svære at opdage,” udtalte justitsminister Nick Hækkerup ved præsentation af forslaget.

Dette formål er meget vigtigt for at styrke lovlidige virksomheder mod unfair konkurrence fra konkurrenter, der ikke overholder retskrav til produktion, handel og skattebetaling. Beskyttelse af whistleblowere er også vigtig for at få opmærksomhed om offentlige myndigheders overtrædelser af faglige standarder og lovkrav. Den præventive effekt kan få stor betydning.

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, nepotisme, ledelsessvigt, vildledning af offentligheden og meget mere.

Lovforslaget har en række svagheder: Kriterier for anvendelsesområdet, betingelser om indberetning til særlige enheder, restriktive betingelser for offentliggørelse og omfattende tavshedspligt for oplysninger om indberettede forhold.

Anbefalinger neden for til en række ændringer sigter på at styrke lovforslaget i overensstemmelse med justitsministerens erklærede intentioner.

Overtrædelser af danske retsregler skal omfattes på linje med EU-regler

§ 1, stk. 1, nr. 2 ændres til: *”Begrundet mistanke om overtrædelser af retsregler.”*

Bemærkninger: Mange organisationer har i høringssvar gjort opmærksom på, at lovforslagets kriterier for anvendelsesområdet giver stor usikkerhed for whistleblowere.

Lovforslagets bestemmelse om rent danske regler er begrænset til ”alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold” (§ 1, stk. 1, nr. 2). Ifølge bemærkningerne til lovforslaget vil anvendelsesområdet ”i almindelighed” omfatte ”oplysninger om strafbare forhold”, ”grove eller gentagne overtrædelser af anden lovgivning”, samt ”efter omstændighederne f.eks. lovgivning, som har til formål at sikre folkesundheden, sikkerhed i transportsektoren eller beskyttelse af natur og miljø m.v.” I det enkelte tilfælde vil beskyttelsen af whistleblowere afhænge af en konkret vurdering af kriterier. Bemærkningerne tilføjer for den offentlige sektor, at ”grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige principper” vil være omfattet, samt ”bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere.” Bevidst vildledning af politikere og offentligheden nævnes derimod ikke.

Ændringsforslaget til § 1, nr. 2 sikrer, at begrundet mistanke om overtrædelse retsregler bliver omfattet. Anvendelsesområdet gælder overtrædelse af retsregler, uanset de bygger på EU-regler, ratificerede konventioner eller er rent danske, f.eks. lovregler, bekendtgørelser og forvaltningsretlige principper.

Beskyttelsen af whistleblowing om overtrædelse af danske regler bør ikke være ringere end beskyttelsen af whistleblowing om overtrædelse af EU-retten, og anvendelsesområdet skal ikke være begrænset til grove eller gentagne overtrædelser af danske retsregler.

På linje med direktivet skal beskyttelsen omfatte begrundet mistanke (art. 6, stk. 1, litra a). En whistleblower, der har begrundet mistanke om forhold, skal beskyttes, selv om det viser sig, at der ikke var grundlag for mistanken. Åbenbart urigtige oplysninger er ikke beskyttet jf. § 6.

Risici for liv, sikkerhed, sundhed, klima og miljø

§ 1, stk. 1, tilføjes som nr. 3: *"Begrundet mistanke om fare for liv, sikkerhed, sundhed, klima og miljø."*

Bemærkninger: Tilføjjelsen sikrer retsbeskyttelse for whistleblower, der oplyser om risici for liv, sikkerhed, sundhed, klima og miljø, uanset retsregler bliver overtrådt eller ej.

Offentligt ansattes ytringsfrihed skal styrkes

§ 1, stk. 1 tilføjes som nr. 4: *"Begrundet mistanke om andre kritisable forhold ved offentlig forvaltning og ved varetagelsen i andet regi af offentlige opgaver inden for behandling, omsorg og undervisning."*

Bemærkninger: Demokratisk kontrol og debat er et vigtigt kendetegn for offentlig forvaltning, og offentligt ansatte kan bidrage værdifuldt med særligt kendskab til forhold.

Offentligt ansattes ytringsfrihed giver ret til på egne vegne at bidrage med synspunkter, idéer og oplysninger om faktiske forhold. Justitsministeriets vejledning fra oktober 2016 om offentligt ansattes ytringsfrihed gengiver retsprincipperne, der er udviklet af Folketingets Ombudsmand. Retten til at videregive meninger og ikke-fortrolige oplysninger til pressen eller andre eksterne parter fremgår af vejledningen.

Trods den principielle ytringsfrihed viser undersøgelser, at mange offentligt ansatte afstår fra at deltage i den offentlige debat på grund af frygt for repressalier. Det er baggrunden for, at Ytringsfrihedskommissionen og en række organisationer anbefaler, at offentligt ansattes ytringsfrihed bliver styrket ved lovgivning, der sikrer retsbeskyttelse mod repressalier.

Beskyttelse af whistleblowere handler om ytringsfrihed for ansatte og andre med kendskab til forhold fra arbejdsrelationer, og styrkelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed hører hjemme i loven.

Med ændringsforslaget bliver offentligt ansattes ytringsfrihed omfattet på linje med ombudsmandens praksis og Justitsministeriets vejledning fra 2016. Ændringsforslaget sikrer, at retsbeskyttelsen af ytringsfriheden også omfatter offentlige opgaver inden for behandling, omsorg og undervisning, der varetages uden for den offentlige forvaltning.

Ytringsfriheden omfatter ikke åbenbart urigtige oplysninger, urimelig grov form eller oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt. Disse begrænsninger fremgår af lovforslagets § 6 og ændringsforslag til § 5, stk. 2 og § 7, stk. 1 samt bemærkninger.

Seksuelle krænkelser og andre grove personrelaterede krænkelser

§ 1, stk. 1 tilføjes som nr. 5: "*Seksuelle krænkelser og andre grove personrelaterede krænkelser.*"

Bemærkninger: Direktivet overlader til de enkelte medlemslande, om personrelaterede krænkelser skal omfattes. En række organisationer har givet udtryk for, at seksuelle krænkelser og andre personrelaterede krænkelser vil kunne behandles bedre efter andre regler. Hvis Folketinget vælger at disse krænkelser skal høre under lovforslaget, bør det fremgå klart af lovteksten.

Klassificerede oplysninger skal beskyttes men ikke undtages

§ 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.*"

Bemærkninger: Lovforslaget har en ubegrundet undtagelse for overtrædelser af udbudsregler ved indkøb af udstyr til forsvaret (§ 1, stk. 2). Det har desuden en generel undtagelse for fortrolige, klassificerede forhold (§ 1, stk. 3, nr. 1), mens direktivet blot fastslår, at beskyttelsen af klassificerede oplysninger ikke må berøres. Lovforslagets undtagelse betyder, at whistleblowing om mange forhold ved forsvaret og efterretningstjenester ikke er beskyttet.

Klassificerede oplysninger kan og skal beskyttes mod videregivelse til uautoriserede personer. Dette beskyttelsesbehov må ikke udelukke beskyttelse af whistleblowere, der informerer om overtrædelse af retsregler til autoriserede personer ved kompetent, uafhængigt tilsynsorgan.

Straffesager skal ikke generelt undtages

§ 1, stk. 3, nr. 5 ændres til: "*Straffeprocessuelle regler berøres ikke.*"

Bemærkninger: Lovforslaget undtager straffesager, mens direktivet blot fastslår, at straffeprocessuelle regler ikke berøres.

Undtagelsen af straffesager skaber tvivl og kan forringe muligheder for at få vigtige oplysninger frem til opklaring og forfølgelse af indberettede forhold, der ender som sager hos politi, skattemyndigheder, tilsynsmyndigheder mv..

Retsbeskyttelse ved direkte orientering er vigtig

§ 3-listen med definitioner tilføjes: "*Orientering: Mundtlig eller skriftlig oplysning til kolleger, tillidsrepræsentant, fagforening, ledelse, tilsynsmyndighed eller politi.*"

§ 5, stk. 1, nr. 1 tilføjes: *”eller orientering til kolleger, tillidsrepræsentant, fagforening eller ledelse.”*

Bemærkninger: Whistlebloweren skal efter lovforslaget indberette til en særlig intern enhed for at få beskyttelse mod repressalier. Den særlige whistleblowerkanal skal sikre fortrolighed om whistleblowerens identitet eller evt. anonymitet. Denne mulighed er vigtig i nogle situationer, men bør ikke udelukke beskyttelse ved direkte orientering.

Det er vigtigt at sikre samme beskyttelse mod repressalier for whistleblowere, der vælger at stå frem og give oplysninger direkte til ledelse, kolleger, tillidsrepræsentant eller fagforening. Direkte orientering vil give mulighed for hurtig handling og kan bidrage til et godt ytringsklima på arbejdspladser, hvor ledelsen er interesseret i at rettet fejl og forsømmelser.

Retsbeskyttelse ved whistleblowing til tilsynsmyndigheder og politi er vigtig

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

Bemærkninger: Lovforslaget vil oprette en enhed ved Datatilsynet som eksternt whistleblowerorgan for overtrædelser på mangfoldige områder. Datatilsynets whistleblowerenhed skal undersøge om forhold falder inden for lovens anvendelsesområde, men får ikke kompetence til at indhente eller kræve dokumentation fra virksomheder og myndigheder.

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

Det er vigtigt at sikre whistleblowere også får beskyttelse mod repressalier, når de giver oplysninger om ulovlige forhold direkte til tilsynsmyndigheder eller politiet, f.eks. indberetninger om problemer med arbejdsmiljø, fødevarerikkerhed eller behandling ved plejehjem. Direkte indberetning til kompetent tilsynsorgan kan give mulighed for hurtigere reaktioner for at få dokumenteret og stoppet ulovlige forhold.

§ 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.”*

Bemærkninger: Lovforslaget vil oprette særlige enheder ved Forsvarsministeriet og Justitsministeriet som eksterne whistleblowerenheder for efterretningstjenesterne. For at sikre uafhængighed vil ændringsforslaget i stedet etablere whistleblowerordning ved Tilsynet med Efterretningstjenester.

Retsbeskyttelse ved offentliggørelse er central for en whistleblowerlov

§ 5, stk. 2 ændres til: *”Loven finder anvendelse ved offentliggørelse af oplysninger omfattet af § 1, stk. 1, nr. 1 - 4, når whistlebloweren har grund til at tro, at hverken direkte orientering af ledelsen eller indberetning er hensigtsmæssig eller tilstrækkelig. Beskyttelsen gælder ikke for urimelig grov form.”*

Bemærkninger: Lovforslaget følger restriktive minimumskrav om betingelser for offentliggørelse. Direktivet giver medlemslande mulighed for at sikre mere ytringsfrihed (art. 15, stk. 2).

Ændringsforslaget vil sikre retsbeskyttelse til whistlebloweren, der vælger at offentliggøre oplysninger omfattet af § 1, stk. 1, nr. 1 – 4 jf. ændringsforslag oven for. Respekten for whistleblowerens egne overvejelser om den mest hensigtsmæssige form er på linje med Europarådets anbefalinger samt regler i Norge og Sverige.

Begrænsningen for ”urimelig grov form” skal forstås på linje med ombudsmandens praksis ved sager om ytringsfrihed.

For privat ansatte gælder retsbeskyttelsen ved begrundet mistanke om overtrædelse af retsregler og om risici for liv, sikkerhed, sundhed, klima og miljø. Loven om forretningshemmeligheder sikrer allerede i høj grad beskyttelse mod retlige sanktioner ved offentliggørelse af oplysninger. Med ændringsforslaget bliver beskyttelsen styrket med krav om godtgørelse ved repressalier. Styrkelsen af privat ansattes whistleblowing er vigtig for at styrke fair konkurrence for virksomheder, der overholder retsreglerne.

For offentligt ansatte sikres retsbeskyttelse også for offentliggørelse om andre kritisable forhold, der ikke er omfattet af tavshedspligt. Offentligt ansattes ytringsfrihed lovfæstes på linje med ombudsmandens praksis og Justitsministeriets vejledning fra 2016. Hensynet til myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne betyder, at ytringsfriheden er begrænset for centralt placerede medarbejdere, der medvirker eller har medvirket i en beslutningsproces. I øvrigt giver ytringsfriheden ansatte ret til at kritisere forhold.

Beskyttelse mod sanktioner og repressalier skal sikres

Ændringsforslag til § 7, stk. 1: *Henvisninger i bemærkninger til straffeloven § 152 e fjernes.*

Bemærkninger: På linje med direktivet fritager § 7, stk. 1 for ansvar for tilsidesættelse af lovbestemt tavshedspligt, når lovforslagets betingelser for indberetning og offentliggørelse fulgt.

Beskyttelsen bliver dog væsentligt svækket i bemærkninger, der henviser til straffeloven § 152 e. Denne henvisning betyder, at fritagelsen for ansvar kun omfatter konstaterede ulovligheder og åbenbart misbrug af offentlige midler. Dermed bliver direktivets krav om beskyttelse ikke opfyldt, når whistlebloweren har rimelig grund til at tro, der er tale om ulovligheder, omgørelser, forsøg på at skjule forhold mv.

Lovforslagets § 7, stk. 1 tilføjes: *”Beskyttelsen mod overtrædelse af tavshedspligt gælder ikke ved videregivelse af oplysninger omfattet af § 1, stk. 1, nr. 4.”*

Bemærkninger: Offentligt ansattes ytringsfrihed er undergivet de begrænsninger, der gælder ifølge ombudsmandens praksis og gælder ikke for oplysninger, der er omfattet af lovbestemt tavshedspligt.

§ 8, stk. 1 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.*

Bemærkninger: Lovforslagets beskyttelse mod hindringer og forsøg på hindringer er begrænset til hindring af indberetninger. Ændringsforslaget klargør, at beskyttelsen mod repressalier også

omfatter anskaffelse af dokumentation, orientering og offentliggørelse i overensstemmelse med lovens regler inklusiv hindringer eller forsøg på hindringer af lovlig whistleblowing.

§ 8, stk. 3 tilføjes ”orientering”.

Bemærkninger: Konsekvensrettelse som følge af ændringsforslag, der omfatter orientering.

Whistleblowers identitet skal beskyttes uden at mørklægge sager

§ 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.*

Bemærkninger: Lovforslagets § 25, stk. 1 fastsætter en særlig tavshedspligt, der omfatter alle oplysninger i forbindelse med indberetninger og vil mørklægge oplysninger i væsentligt højere grad end den almindelige tavshedspligt for offentlige forvaltninger og loven om forretningshemmeligheder. Den særlige tavshedspligt vil også omfatte tilsynsmyndigheders behandling og afgørelser i sager, der følger op på indberettede oplysninger. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at aktindsigt i sager bliver udelukket både efter offentlighedsloven og miljøoplysningsloven.

Ændringsforslaget vil på linje med direktivet begrænse den særlige tavshedspligt til beskyttelse af whistleblowerens identitet. I øvrigt vil loven om forretningshemmeligheder gælde ved private virksomheder, og forvaltningslovens almindelige regler om tavshedspligt vil gælde ved offentlige myndigheder. Forvaltningslovens regler er velkendte ved tilsynsmyndigheder og politi og giver bl.a. mulighed for at beskytte oplysninger af hensyn til undersøgelser, mens afgørelser og baggrunden for afgørelser mod virksomheder og myndigheder som hovedregel ikke er omfattet.

§ 26, stk. 3 udgår.

Bemærkninger: Konsekvensændring som følge af ændringsforslaget til § 25, stk. 1.

Retten til godtgørelsen skal ikke begrænses til repressalier mod indberetninger

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

Bemærkninger: Retten til godtgørelse (§ 28) og krav til bevisbedømmelsen (§ 29) er afgørende for beskyttelsen af whistleblowere. Lovforslaget giver kun ret til godtgørelse ved repressalier mod indberetninger. Ændringsforslaget sikrer, at retten til godtgørelse også gælder ved repressalier mod anskaffelse af dokumentation, orientering og offentliggørelse, der følger reglerne.

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

Bemærkninger: Konsekvensændring som følge af ændringsforslag om orientering.

§ 30, stk. 2 tilføjes henvisning til ”§ 8”.

Bemærkninger: Tilføjesen giver mulighed for bødestraf til arbejdsgiver, der udsætter whistleblower for repressalier, hindringer eller forsøg på hindringer af whistleblowing.

Rådgivning og støtte

En ekstra § indsættes efter lovforslagets kap. 6: *"Whistleblowere sikres adgang til uafhængig og gratis rådgivning samt støtte og retshjælp ved repressalier og trusler herom."*

Bemærkninger: Lovforslaget opfylder ikke direktivets krav om rådgivning og støtte. Direktivet stiller krav om gratis, uafhængig information og rådgivning om whistlebloweres rettigheder, bistand fra kontrolinstanser mod repressalier og adgang til retshjælp i retssager. Der må træffes politisk beslutning om retningslinjer for etablering af rådgivning og støtte med offentlig finansiering.