



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 11. maj 2021
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Anne Louise Ellingsøe
Sagsnr.: 2021-0037-0119
Dok.: 1958493

Besvarelse af spørgsmål nr. 1 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere (L 213)

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 1 vedrørende forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere (L 213), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 26. april 2021.

Nick Hækkerup

/

Maria Carlsson

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 3392 3340
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 1 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere (L 213):

”Vil ministeren kommentere henvendelsen af 26/4-21 fra Oluf Jørgensen, jurist og offentlighedsrådgiver, forskningschef emeritus, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, jf. L 213 - bilag 2?”

Svar:

1. Oluf Jørgensen, forskningschef emeritus, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole har ved brev af 26. april 2021 henvendt sig til Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere (L 213).

I henvendelsen rejser Oluf Jørgensen en række kritikpunkter til lovforslaget, ligesom der fremsættes en række konkrete forslag til ændringer i lovforslaget i relation til bl.a. det materielle anvendelsesområde, interne whistleblowerordninger, eksterne whistleblowerordninger, beskyttelsesforanstaltningerne, forbuddet mod repressalier, offentligt ansattes ytringsfrihed, forholdet til lov om forretningshemmeligheder, den særlige tavshedspligt samt støtteforanstaltninger.

Nedenfor følger en nærmere redegørelse for Justitsministeriets vurdering af de bemærkninger og konkrete ændringsforslag, som fremgår af Oluf Jørgensens henvendelse til Folketingets Retsudvalg.

2. For så vidt angår det anførte vedrørende afgrænsningen af lovens anvendelsesområde til alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold (lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 2) bemærkes følgende:

Det er Justitsministeriets opfattelse, at det foreslåede anvendelsesområde er afgrænset på en hensigtsmæssig måde, idet kriteriet ”alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold” angiver, at der som udgangspunkt skal være tale om forhold, hvis afdækning er i offentlighedens interesse. Med kriteriet sigtes der efter at skabe en rimelig balance, som sikrer, at den beskyttelse, der efter loven gives til whistleblowere, modsvares af en reel samfundsinteresse i de forhold, der afdækkes i ordningerne.

På den baggrund finder Justitsministeriet det ikke hensigtsmæssigt at udvide lovens anvendelsesområde som foreslået i henvendelsen til Folketingets Retsudvalg.

Justitsministeriet finder det endvidere ikke hensigtsmæssigt at udvide beskyttelsen til også at omfatte orientering om overtrædelser, som i henvendelsen til Retsudvalget defineres som ”mundtlig eller skriftlig oplysning til kolleger, tillidsrepræsentant, fagforening eller ledelse.” Det bemærkes, at en sådan udvidelse, der vil indebære, at lovens beskyttelse vil gælde, selv om der hverken er foretaget en indberetning til en whistleblowerordning eller en offentliggørelse, vil udgøre en betragtelig overimplementering af whistleblowerdirektivet.

Der kan i øvrigt henvises til pkt. 3 i den kommenterede høringsoversigt (L 213 – bilag 1).

3. For så vidt angår det anførte om undtagelsen af klassificerede oplysninger (lovforslagets § 1, stk. 3, nr. 1) og undtagelsen af udbudsreglerne vedrørende forsvars- og sikkerhedsmæssige aspekter (lovforslagets § 1, stk. 2) bemærkes følgende:

Det fremgår af lovforslagets § 1, stk. 3, nr. 1, at loven ikke finder anvendelse på klassificerede oplysninger. Bestemmelsen om undtagelse af klassificerede oplysninger gennemfører direktivets artikel 3, stk. 1, litra a, hvorefter direktivet ikke berører anvendelsen af EU-retten eller national ret vedrørende beskyttelse af klassificerede oplysninger.

Det fremgår endvidere af lovforslagets § 1, stk. 2, at loven ikke finder anvendelse på indberetninger om overtrædelser af udbudsreglerne vedrørende forsvars- eller sikkerhedsmæssige aspekter, medmindre indberetningerne er omfattet af de retsakter, der er nævnt i stk. 1, nr. 1. Bestemmelsen om undtagelse af udbudsreglerne vedrørende forsvars- og sikkerhedsmæssige aspekter gennemfører direktivets artikel 3, stk. 2, hvorefter direktivet ikke berører medlemsstaternes ansvar for at sikre den nationale sikkerhed eller deres beføjelse til at beskytte deres væsentlige interesser. Direktivet finder navnlig ikke anvendelse på indberetninger om overtrædelser af udbudsreglerne vedrørende forsvars- eller sikkerhedsmæssige aspekter, medmindre indberetningerne er omfattet af de EU-retsakter, som omfattes af direktivet anvendelsesområde, jf. artikel 3, stk. 2, 2. pkt.

Justitsministeriet finder det ikke hensigtsmæssigt at ændre lovforslagets bestemmelser om, at loven ikke finder anvendelse på indberetning og offentliggørelse af klassificerede oplysninger og oplysninger om overtrædelse af

udbudsreglerne vedrørende forsvars- og sikkerhedsmæssige aspekter som foreslået i henvendelsen til Retsudvalget.

Det kan i den forbindelse oplyses, at der er etableret midlertidige whistleblowerordninger for Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretnings-tjeneste, der kan håndtere klassificerede oplysninger. Det kan endvidere oplyses, at Forsvarsministeriet i det videre forløb med revision af FE-loven, i samarbejde med Justitsministeriet, vil adressere Tilsynet med Efterretnings-tjenesternes anbefaling om at etablere en permanent ekstern whistleblower-ordning, som kan håndtere højt klassificerede oplysninger.

4. For så vidt angår det anførte om undtagelsen af sager inden for strafferetsplejen (lovforslagets § 1, stk. 3, nr. 5) bemærkes følgende:

Bestemmelsen om undtagelse af sager inden for strafferetsplejen gennemfører direktivets artikel 3, stk. 2, litra d, hvorefter direktivet ikke berører anvendelsen af EU-retten eller national ret vedrørende straffeprocessuelle regler.

Det fremgår af bemærkningerne til § 1, stk. 3, nr. 5, at bestemmelsen indebærer, at de foreslåede sagsbehandlingsregler ikke finder anvendelse på behandlingen af sager inden for strafferetsplejen. Det betyder bl.a., at politi og anklagemyndighed og i relevant omfang andre forvaltningsmyndigheder ikke er underlagt lovens sagsbehandlingskrav ved efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold, ligesom loven ikke finder anvendelse for den efterfølgende behandling af straffesager ved domstolene. Bestemmelsen har således ingen indflydelse på, hvilke oplysninger, der kan indberettes til interne og eksterne whistleblowerordninger eller offentliggøres.

Det fremgår desuden af bemærkningerne til bestemmelsen, at bestemmelsen alene har betydning for behandlingen af sager inden for strafferetsplejen, og den myndighed eller virksomhed, der modtog indberetningen, skal således fortsat leve op til de krav, der følger af loven.

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke behov for at ændre bestemmelsens ordlyd som foreslået i henvendelsen til Retsudvalget.

5. For så vidt angår det anførte om beskyttelse ved indberetning til en intern whistleblowerordning (lovforslagets § 5, stk. 1, nr. 1), herunder forslaget

om at udvide beskyttelsen til også at omfatte orientering til kolleger, tillidsrepræsentant, fagforening eller ledelse, henvises der til pkt. 2 i besvarelsen.

Det bemærkes i den sammenhæng, at en whistleblower, der f.eks. ikke føler sig tryk ved at bruge den interne whistleblowerordning på den pågældendes arbejdsplads, har mulighed for at indberette til den eksterne whistleblowerordning i Datatilsynet.

Det bemærkes endvidere, at lovforslaget ikke begrænser offentligt ansattes ytringsfrihed, hvorfor der fortsat vil være ytringsfrihed og meddeleret i overensstemmelse med de gældende regler herom, hvilket også fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 13 om arbejdsgiveres informationspligt.

6. For så vidt angår det anførte om etablering af en ekstern whistleblowerordning i Datatilsynet (lovforslagets § 17, stk. 1) bemærkes følgende:

Det er Justitsministeriets opfattelse, at etablering af én ekstern whistleblowerordning vil understøtte en effektiv og korrekt håndtering af indberetninger til gavn for både whistleblowere og de berørte personer. Dertil kommer, at Datatilsynet er en velkendt myndighed ligesom Datatilsynets nuværende kompetencer og beføjelser udgør et godt udgangspunkt for etableringen af en velfungerende ekstern whistleblowerordning, som af potentielle whistleblowere vil kunne opfattes som et trygt sted at henvende sig til. Der henvises til lovforslagets pkt. 3.2.5.2.1.

Datatilsynets kompetence består navnlig i at undersøge det indberettede forhold med henblik på at vurdere, om der er grundlag for videregivelse til relevante myndigheder, f.eks. en tilsynsmyndighed, jf. lovforslagets § 20, stk. 2, nr. 2. Det bemærkes endvidere, at de medarbejdere ved Datatilsynet, der udpeges til at håndtere indberetninger, vil modtage specifik uddannelse i håndtering af indberetninger, jf. direktivets artikel 12, stk. 5, jf. lovforslagets § 18, stk. 2.

På den baggrund finder Justitsministeriet det ikke hensigtsmæssigt at ændre bestemmelsen som foreslået i henvendelsen til Retsudvalget.

For så vidt angår det anførte om placeringen af eksterne whistleblowerordninger til indberetning om forhold i efterretningstjenesterne bemærkes følgende:

Tilsynet med Efterretningstjenesterne har i en pressemeddelelse af 24. august 2020 – på baggrund af en særlig undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste – anbefalet, at der foretages en snarlig evaluering af FE-loven med henblik på stillingtagen til, om Tilsynet i tilstrækkelig grad har de nødvendige kompetencer og ressourcer til at gennemføre en effektiv legalitetskontrol af FE.

Tilsynet har desuden anbefalet, at der etableres en ekstern whistleblowerordning vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste, der efter Tilsynets opfattelse med fordel kan placeres i regi af Tilsynet. Det bemærkes, at det primære anvendelsesområde for en sådan ordning vil være klassificerede oplysninger, som ikke omfattes af lovens anvendelsesområde, jf. pkt. 3 i svarelsen.

Arbejdet med evalueringen af FE-loven skal bl.a. inddrage konklusionerne fra den særlige undersøgelseskommission, som er nedsat i henhold til lov nr. 1938 af 15. december 2020 om undersøgelse af visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste. Konklusionerne fra undersøgelsen forventes at foreligge i slutningen af 2021.

I lyset af, at direktivet skal være implementeret i dansk ret senest den 17. december 2021, er der for ikke at forgribe evalueringen af FE-loven med lovforslaget lagt op til, at de eksterne whistleblowerordninger for Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste på nuværende tidspunkt placeres i henholdsvis Justitsministeriets og Forsvarsministeriets departement. I forbindelse med, at resultatet af evalueringen af FE-loven foreligger, vil det nærmere skulle overvejes, om der er behov for tilpasninger i forhold til den med lovforslaget foreslåede ordning, herunder for så vidt angår placeringen af ordningerne. Der henvises til lovforslagets pkt. 3.2.5.2.2.

7. For så vidt angår det anførte om beskyttelsesbetingelserne ved offentliggørelse af oplysninger om overtrædelser (lovforslagets § 5, stk. 2) bemærkes følgende:

Bestemmelsen om betingelserne for beskyttelse ved offentliggørelse gennemfører dele af direktivets artikel 6, stk. 1, litra b, og artikel 15, stk. 1.

I forhold til direktivets artikel 15, stk. 2, der fastslår, at direktivets regler om offentliggørelse ikke finder anvendelse på sager, hvor en person direkte vi-

deregiver oplysninger til pressen i henhold til specifikke nationale bestemmelser, der fastlægger et system til beskyttelse af ytrings- og informationsfrihed, har Justitsministeriet ikke fundet anledning til at foreslå en bestemmelse herom indført.

Det bemærkes i den sammenhæng, at lovforslaget ikke begrænser offentligt ansattes ytringsfrihed, og at der fortsat vil være ytringsfrihed og meddeleret i overensstemmelse med de gældende regler herom, hvilket også fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 13 om arbejdsgiveres informationspligt.

På den baggrund finder Justitsministeriet det ikke hensigtsmæssigt at ændre beskyttelsesbetingelserne ved offentliggørelse som foreslået i henvendelsen til Retsudvalget.

8. For så vidt angår det anførte om ansvarsfritagelse for tilsidesættelse af en lovbestemt tavshedspligt (lovforslagets § 7, stk. 1), herunder henvisningen til straffelovens § 152 e, bemærkes følgende:

Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at ved vurderingen af, om brud på en tavshedspligt konkret må anses for nødvendig i tilfælde af offentliggørelse efter den foreslåede § 5, stk. 2, vil en vurdering svarende til den, der skal foretages efter straffelovens § 152 e, nr. 2, kunne være *retningssigende*. Der vil således i alle tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, hvorvidt nødvendighedskriteriet er opfyldt, og i den sammenhæng vil der *efter omstændighederne* kunne lægges vægt på om betingelserne efter straffelovens § 152 e, nr. 2, er opfyldt, jf. også pkt. 4.2 i den kommenterede høringsoversigt (L 213 – bilag 1).

På den baggrund finder Justitsministeriet det ikke hensigtsmæssigt at ændre bemærkningerne til bestemmelsen som foreslået i henvendelsen til Retsudvalget.

9. For så vidt angår det anførte om forbuddet mod repressalier (lovforslagets § 8, stk. 1) bemærkes følgende:

Det følger af lovforslagets § 8, stk. 1, 1. pkt., at en whistleblower ikke må udsættes for repressalier, herunder trussel om eller forsøg på repressalier som følge af, at vedkommende har foretaget en intern eller ekstern indberetning eller en offentliggørelse. Bestemmelsen gennemfører direktivets artikel 19, hvorefter medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger

til at forbyde enhver form for repressalier mod whistleblowere, herunder trusler om og forsøg på repressalier.

I forhold til anskaffelse af dokumentation til brug for indberetning til en whistleblowerordning eller offentliggørelse følger det af den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 7, stk. 2, at en whistleblower, der opfylder lovens beskyttelsesbetingelser, ikke ifalder ansvar for at skaffe sig adgang til de oplysninger, som er indberettet eller offentliggjort, forudsat at en sådan handling ikke udgør en selvstændig strafbar handling.

Det fremgår af lovforslagets § 8, stk. 1, 2. pkt., at whistlebloweren ikke må hindres eller forsøges hindret i at foretage indberetning. ”Indberetning” defineres i lovforslagets § 3, nr. 3, som ”mundtlig eller skriftlig meddelelse af oplysninger om overtrædelser” og omfatter således både indberetning til en intern whistleblowerordning i overensstemmelse med lovens kapitel 3, indberetning til en ekstern whistleblowerordning i overensstemmelse med lovens kapitel 4 og offentliggørelse i overensstemmelse med lovens § 5, stk. 2.

Det er på den baggrund Justitsministeriet vurdering, at lovforslagets § 8, stk. 1, og § 7, stk. 2, opfylder direktivets krav. Justitsministeriet finder således ikke behov for at ændre bestemmelsen som foreslået i henvendelsen til Retsudvalget.

10. For så vidt angår det anførte om godtgørelsesbestemmelsen (lovforslagets § 28, stk. 1) bemærkes følgende:

Det følger af den foreslåede godtgørelsesbestemmelse, at whistleblowere eller personer omfattet af § 8, stk. 2, der er blevet udsat for repressalier som følge af en indberetning, jf. § 8, stk. 1, har krav på godtgørelse. ”Indberetning” defineres i lovforslagets § 3, nr. 3, som ”mundtlig eller skriftlig meddelelse af oplysninger om overtrædelser” og omfatter således både indberetning til en intern whistleblowerordning i overensstemmelse med lovens kapitel 3, indberetning til en ekstern whistleblowerordning i overensstemmelse med lovens kapitel 4 og offentliggørelse i overensstemmelse med lovens § 5, stk. 2.

På den baggrund finder Justitsministeriet det ikke hensigtsmæssigt at ændre lovforslagets § 28, stk. 1, som foreslået i henvendelsen til Retsudvalget.

11. For så vidt angår det anførte om strafbemmelserne (lovforslagets § 30) bemærkes følgende:

Det følger af lovforslagets § 30, stk. 2, at en arbejdsgiver kan straffes med bøde for ikke at leve op til sine forpligtelser efter lovforslagets § 10, § 11, § 12, stk. 1 eller 2, § 13 eller § 16.

For så vidt angår straf for overtrædelse af forbuddet mod repressalier, lægges der på baggrund af drøftelser med bl.a. arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer op til at indføre godtgørelse som sanktion, jf. også pkt. 9.3 i den kommenterede høringsoversigt (L 213 – bilag 1).

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke anledning til at foreslå, at der indføres bødestraf for overtrædelse af forbuddet mod repressalier som foreslået i henvendelsen til Retsudvalget.

12. For så vidt angår det anførte om offentligt ansattes ytringsfrihed bemærkes følgende:

Lovforslaget implementerer whistleblowerdirektivet, som har til formål at fastsætte et højt beskyttelsesniveau for whistleblowere i såvel den private som den offentlige sektor.

Det kan oplyses, at lovforslaget ikke begrænser offentligt ansattes ytringsfrihed, og at der fortsat vil være ytringsfrihed og meddeleret i overensstemmelse med de gældende regler herom, hvilket også fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 13. Spørgsmålet om lovens forhold til offentligt ansattes ytringsfrihed vil tillige blive adresseret i det vejledningsmateriale, der vil blive udarbejdet frem mod lovens ikrafttræden.

Det kan i øvrigt oplyses, at regeringen er meget optaget af, at offentligt ansatte, som har en særlig viden og erfaring inden for deres fagområder, rent faktisk benytter sig af deres ytringsfrihed og bidrager til den offentlige debat. Som det også fremgår af det politiske forståelsespapir af 25. juni 2019 mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, vil regeringen arbejde for at fremme ytringsfriheden for offentligt ansatte, så ytringsfriheden kan bruges inden for gældende begrænsninger uden frygt for direkte eller indirekte negative reaktioner fra ledelsen.

13. For så vidt angår det anførte om lovens samspil med lov om forretningshemmeligheder bemærkes følgende:

Loven indskrænker ikke gældende regler om beskyttelse ved videregivelse af oplysninger mv., herunder reglerne i lov om forretningshemmeligheder, jf. tillige præambelbetragtning 98 til direktivet.

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke behov for at tilføje henvisninger til lov om forretningshemmeligheder § 5 i lovforslaget som foreslået i henvendelsen til Retsudvalget.

14. For så vidt angår det anførte om den særlige tavshedspligt (lovforslagets § 25) bemærkes følgende:

Medlemsstaterne forpligtes til at sikre, at whistleblowerens identitet ikke videregives til andre end medarbejdere, der er udpeget til at modtage eller følge op på indberetninger, uden whistleblowerens udtrykkelige samtykke, jf. direktivets artikel 16, stk. 1. Det samme gælder andre oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes.

Med lovforslaget lægges der op til at indføre en særlig tavshedspligt, der omfatter *alle* oplysninger, der indgår i en indberetning.

Som det fremgår af pkt. 8.1 i den kommenterede høringsoversigt (L 213 – bilag 1), er det en afgørende forudsætning for velfungerende whistleblowerordninger at sikre tryghed for whistlebloweren, herunder at whistlebloweren kan foretage indberetning uden frygt for at få afsløret sin identitet, og den foreslåede tavshedspligt vil efter Justitsministeriets opfattelse kunne bidrage til at sikre en sådan tryghed. Bestemmelsen skal desuden ses i lyset af, at det efter omstændighederne kan være vanskeligt for en whistleblowerenhed at vurdere, hvorvidt der er tale om oplysninger, ud fra hvilke whistleblowerens identitet direkte eller indirekte kan udledes, ligesom den særlige tavshedspligt skal bidrage til at sikre, at der i de enkelte whistleblowerenheder skabes de fornødne rammer for effektiv sagsbehandling og opfølgning.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslagets § 26, stk. 3, at formålet med at indføre en særlig tavshedspligt for de oplysninger i indberetningen, som ikke vedrører whistleblowerens identitet m.v., er at sikre et fortroligt rum for eventuelle undersøgelser, som indberetningen måtte give

anledning til. Et sådant fortroligt rum skal dels sikre, at indberettede overtrædelser ikke tilsløres m.v. som følge af offentlighed om indholdet af indberetninger, dels at der ikke videregives oplysninger på et tidspunkt, hvor det ikke står klart, om der er tale om overtrædelser efter lovforslagets § 1, stk. 1. En sådan videregivelse vil kunne medføre, at berørte personer m.v. lider skade på omdømme m.v., hvis ufuldstændige oplysninger viderefremmes, og det senere viser sig, at det indberettede forhold ikke forelå eller i øvrigt ikke fremstod retvisende.

Det bemærkes desuden, at der med lovforslagets § 27 lægges op til at indføre en offentliggørelsesordning, der skal ses i sammenhæng med den særlige tavshedspligt, og som skal medvirke til at sikre åbenhed og transparens om aktiviteterne i de enkelte whistleblowerordninger i offentlige myndigheder.

På den baggrund finder Justitsministeriet det ikke hensigtsmæssigt at begrænse tavshedspligten til alene at omfatte oplysninger, der kan afsløre whistleblowerens identitet som foreslået i henvendelsen til Retsudvalget.

15. For så vidt angår det anførte om støtteforanstaltninger bemærkes følgende:

Direktivet forpligter medlemsstaterne til at sikre, at whistleblowere, alt efter hvad der er relevant, har adgang til støtteforanstaltninger, jf. direktivets artikel 20, stk. 1.

Det kan oplyses, at eksterne whistleblowerordninger med lovforslaget vil blive forpligtet til at stille en række oplysninger om bl.a. indberetningsprocedure og beskyttelsesbetingelser til rådighed for potentielle whistleblowere, jf. lovforslagets § 18, stk. 2, og bemærkningerne hertil. Der henvises desuden til lovforslagets § 13 og bemærkningerne hertil, som pålægger arbejdsgivere, der er omfattet af forpligtelsen til at etablere en intern whistleblowerordning, en informationsforpligtelse.

Det kan desuden oplyses, at der frem mod lovens ikrafttrædelse blive udarbejdet generelt vejledningsmateriale rettet mod virksomheder, myndigheder og potentielle whistleblowere med det formål at imødekomme behovet for at skabe klarhed over lovforslagets praktiske implikationer.

Justitsministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at indføre yderligere beskyttelsesforanstaltninger end dem, der følger af gældende ret, herunder retshjælp og fri proces efter de almindelige regler herom.

Justitsministeriet henviser desuden til den kommenterede høringsoversigt, jf. L 213 – bilag 1.