



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 19. maj 2021
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Anne Louise Ellingsøe
Sagsnr.: 2021-0037-0119
Dok.: 1981862

Besvarelse af spørgsmål nr. 35 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere (L 213)

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 35 vedrørende forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere (L 213), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 12. maj 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. 35 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere (L 213):

”Vil ministeren kommentere henvendelsen af 12/5-21 fra Oluf Jørgensen, jurist og offentlighedsrådgiver, forskningschef emeritus, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, vedrørende kommentar til ministerens svar på spm. 1 og 3 på lovforslaget, jf. L 213 - bilag 8?

Svar:

1. Oluf Jørgensen, forskningschef emeritus, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole, har i brev af 12. maj 2021 til Folketingets Retsudvalg fremsat en række bemærkninger til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 og 3 af 11. maj 2021 til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere (L 213).

Nedenfor følger Justitsministeriets bemærkninger til de enkelte punkter i Oluf Jørgensens henvendelse til Folketingets Retsudvalg.

2. For så vidt angår det i pkt. 2 i henvendelsen anførte om afgrænsningen af lovens anvendelsesområde til alvorlige lovovertrædelser eller øvrige alvorlige forhold (lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 2) kan Justitsministeriet henholde sig til pkt. 2 i ministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 til L 213 af 11. maj 2021 og pkt. 3.1 i den kommenterede høringsoversigt (L 213 – bilag 1). Det fremgår bl.a. heraf, at 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

Det bemærkes desuden, at de i spørgsmål nr. 18-21 til L 213 anførte eksempler er overordnet beskrevet og ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger til, at det vil være muligt at vurdere, om oplysningerne vil være omfattet af lovens anvendelsesområde. Efter Justitsministeriets opfattelse er det imidlertid ikke ensbetydende med, at anvendelsesområdet ikke er tilstrækkeligt klart præciseret i lovforslagets bemærkninger.

For så vidt angår det i pkt. 2 og pkt. 5 i henvendelsen anførte om, at lovens beskyttelse også bør omfatte direkte orientering til ledelse, kolleger, tillidsrepræsentant, fagforening og tilsynsmyndighed, er det Justitsministeriets opfattelse, 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.

Justitsministeriet finder desuden, at der med de foreslåede regler om, at loven finder anvendelse, hvis der er foretaget indberetning til enten en intern eller en ekstern whistleblowerordning eller der er foretaget en offentliggørelse, bliver skabt den fornødne klarhed for både whistlebloweren og arbejdsgiveren for, i hvilke tilfælde loven finder anvendelse.

Det skal i den forbindelse understreges, at whistleblowerordninger udgør et supplement til den direkte og daglige kommunikation på de enkelte arbejdspladser om fejl og utilfredsstillende forhold m.v. Whistleblowerordninger udgør desuden et supplement til muligheden for at rette henvendelse til f.eks. 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.

3. For så vidt angår det i pkt. 3 i henvendelsen anførte om undtagelsen af klassificerede oplysninger (lovforslagets § 1, stk. 3, nr. 1) kan Justitsministeriet henholde sig til pkt. 3 i ministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 til L 213 af 11. maj 2021, hvoraf det bl.a. fremgår, at 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 er således Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen er udtryk for direktivkonform implementering af direktivets artikel 3, stk. 1, litra a.

4. For så vidt angår det i pkt. 4 i henvendelsen anførte om undtagelsen af sager inden for strafferetsplejen (lovforslagets § 1, stk. 3, nr. 5) kan Justitsministeriet henholde sig til pkt. 4 i ministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 til L 213 af 11. maj 2021, hvoraf det bl.a. fremgår, at 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 er således Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen er udtryk for direktivkonform implementering af direktivets artikel 3, stk. 2, litra d.

5. For så vidt angår det i pkt. 6 i henvendelsen anførte om placeringen af de eksterne whistleblowerordninger for Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste kan det oplyses, at der i lyset af, at direktivet skal være implementeret i dansk ret senest den 17. december 2021, og for ikke at foregribe evalueringen af FE-loven (som forventes at foreligge i slutningen af 2021) er lagt op til, at de eksterne whistleblowerordninger for efterretningstjenesterne 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.

Det kan desuden oplyses, at der er etableret midlertidige whistleblowerordninger for Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste, 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 Efterretningstjenesternes anbefaling om at etablere en permanent ekstern whistleblowerordning, som kan håndtere højt klassificerede oplysning.

6. For så vidt angår det i pkt. 7 og 12 i henvendelsen anførte om beskyttelsesbetingelserne ved offentliggørelse og offentligt ansattes ytringsfrihed, kan Justitsministeriet i det hele henholde sig til pkt. 7 og pkt. 12 i ministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 til L 213 af 11. maj 2021.

Som det også fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 1 til L 213 af 11. maj 2021, begrænser lovforslaget ikke offentligt ansattes ytringsfrihed, og der vil fortsat være ytringsfrihed og meddeleret i overensstemmelse med de gældende regler herom. Det bemærkes i den sammenhæng, at forholdet mellem lov om beskyttelse af whistleblowere og offentligt ansattes ytringsfrihed vil blive adresseret i det generelle vejledningsmateriale, som vil blive udarbejdet frem mod lovens ikrafttræden.

7. For så vidt angår det i pkt. 8 i henvendelsen anførte om henvisningen til straffelovens § 152 e i bemærkningerne til lovforslagets § 7, stk. 2, har Justitsministeriet noteret sig synspunktet og kan i øvrigt henholde sig til det,

der fremgår af pkt. 8 i ministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 til L 213 af 11. maj 2021.

8. For så vidt angår det i pkt. 9 i henvendelsen anførte om beskyttelsen mod repressalier ved anskaffelse af dokumentation kan følgende oplyses:

Det fremgår af 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.

En whistleblower, der f.eks. erhverver oplysninger ved at tage billeder af organisationens lokaler eller ved at skaffe sig adgang til et sted, som vedkommende normalt ikke har adgang til, til brug for en indberetning eller offentliggørelse kan således ikke ifalde et civilretligt eller ansættelsesretligt ansvar herfor.

Det kan i forlængelse heraf oplyses, at det fremgår af lovforslagets § 8, stk. 1, 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 i overensstemmelse med lovens bestemmelser herom. Hvis en whistleblower i strid med § 8, stk. 1, bliver udsat for repressalier, har vedkommende ret til godtgørelse, jf. lovforslagets § 28, stk. 1.

En whistleblower, der bruger den anskaffede dokumentation i en indberetning eller i en offentliggørelse og i øvrigt opfylder beskyttelsesbetingelserne, vil således være omfattet af beskyttelsen mod repressalier i § 8, stk. 1, herunder beskyttelsen mod trusler om og forsøg på repressalier.

Det er på den baggrund Justitsministeriets opfattelse, at lovforslagets § 7, stk. 2, og § 8, stk. 1, sammenholdt med § 28, stk. 1, udgør en tilstrækkelig beskyttelse af whistleblowere, der anskaffer dokumentation med henblik på indberetning eller offentliggørelse.

9. For så vidt angår det i pkt. 10 henvendelsen anførte om, at retten til godtgørelse alene omfatter repressalier som følge af indberetning kan følgende oplyses:

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 foretaget en offentliggørelse i overensstemmelse med lovens regler herom.

For så vidt angår lovforslagets § 8, stk. 1, 2. pkt., hvoraf det følger, at whistlebloweren endvidere ikke må hindres eller forsøges hindret i at foretage indberetninger, kan Justitsministeriet henvise til pkt. 10 i ministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 til L 213 af 11. maj 2021, hvoraf det fremgår at ”Indberetning” i lovforslagets § 3, nr. 3 defineres 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. Lovforslagets § 8, stk. 1, 2. pkt., omfatter således også hindring eller forsøg på hindring i at foretage offentliggørelse.

Det betyder, at lovforslagets § 28, stk. 1, om krav på godtgørelse omfatter whistleblowere eller fysiske eller juridiske personer omfattet af lovforslagets § 8, stk. 2, der er blevet udsat for repressalier som følge af en indberetning til en whistleblowerordning eller offentliggørelse eller forsøgt hindret i at foretage en indberetning til en whistleblowerordning eller offentliggørelse, jf. lovforslagets § 8, stk. 1.

For så vidt angår det anførte om godtgørelse for repressalier som følge af anskaffelse af dokumentation henvises der til det oven for under pkt. 8 anførte.

10. For så vidt angår det i pkt. 11 i henvendelsen anførte om straf for overtrædelse af repressalieforbuddet kan Justitsministeriet henholde sig til pkt. 9.3 i den kommenterede høringsoversigt (L 213 – bilag 1). Der lægges således på baggrund af drøftelser med bl.a. arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer op til at indføre godtgørelse som sanktion for overtrædelse af forbuddet mod repressalier, jf. lovforslagets § 28, stk. 1.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at retten til godtgørelse i medfør af lovforslagets § 28, stk. 1, vil udgøre en effektiv, forholdsmæssig og afskrækkende sanktion for repressalier over for whistleblowere som forudsat i direktivets artikel 23.

11. For så vidt angår det i pkt. 14 i henvendelsen anførte om den særlige tavshedspligt kan Justitsministeriet henholde sig til ministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 25 til L 213 af 11. maj 2021.

Det fremgår bl.a. heraf, at lovforslagets § 25, stk. 2, indebærer, at den myndighed, der ved videregivelse fra en intern eller ekstern whistleblowerenhed modtager en indberetning fra en whistleblower, har tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, som indgår i indberetningen. Det fremgår endvidere, at den særlige tavshedspligt i lovforslagets § 25, stk. 2, alene gælder oplysninger, der indgår i indberetningen. I det omfang en indberetning fra en whistleblower giver anledning til, at en myndighed indleder en sag om det pågældende forhold, vil de øvrige oplysninger, der måtte blive indsamlet i den forbindelse, derimod ikke være omfattet af den særlige tavshedspligt. Sådanne oplysninger vil i stedet være undergivet de almindelige regler om videregivelse og aktindsigt i bl.a. offentlighedsloven og forvaltningsloven. Det vil bero på en konkret vurdering af karakteren af sådanne oplysninger og af den enkelte sags omstændigheder, om oplysningerne f.eks. vil kunne offentliggøres.

For så vidt angår begrundelsen for at indføre en særlig tavshedspligt kan der henvises til pkt. 8.1 i den kommenterede høringsoversigt (L 213 – bilag 1), hvoraf det fremgår, at det er 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 at den foreslåede tavshedspligt efter Justitsministeriets opfattelse vil 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 desuden 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 over-

trædelser 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.

12. For så vidt angår det i pkt. 15 i henvendelsen anførte om støtteforanstaltninger kan Justitsministeriet henholde sig til pkt. 15 i ministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1 til L 213 af 11. maj 2021, idet det bemærkes, at ministeriet ikke alene henviser til det kommende vejledningsmateriale, men tillige til den informationsforpligtelse, der påhviler både interne og eksterne whistleblowerordninger, samt muligheden for retshjælp og fri proces.