

Justitsministeriet
Stats- og menneskeretskontoret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Sendt elektronisk til statsogmenneskeretskontoret@jm.dk og anel@jm.dk



24. marts 2021

Forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere

Danske Medier har med tak modtaget udkast til forslag til lov om beskyttelse af whistleblowere i høring.

Foreningen har noteret, at lovudkastet bl.a. har til formål at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (whistleblowerdirektivet) i dansk ret. Direktivet er et minimumsdirektiv og med lovforslaget lægges der op til en udvidelse af direktivets materielle anvendelsesområde, hvilket betyder, at lovens beskyttelse ikke kun vil omfatte indberetninger om overtrædelser af visse områder af EU-retten (som foreskrevet af direktivet), men også indberetninger som i øvrigt vedrører alvorlige lovovertrædelser af dansk ret og EU-retten samt øvrige alvorlige forhold, herunder chikane. Lovforslaget går derved videre end det, som Danmark er forpligtet til.

Foreningen ser positivt på tiltag, der kan bidrage til at sikre et grundlag for demokratisk debat og kontrol, og hilser derfor som udgangspunkt lovudkastet velkommen. Uanset at der er flere gode tanker i forslaget, herunder en intention om at sikre en sammenhængende ramme for beskyttelse af whistleblowere i dansk ret, finder Danske Medier desværre, at der er en række punkter, der giver anledning til betænkeligheder, ligesom foreningen savner større fokus på den grundlovssikrede ytringsfrihed og den adgang, som såvel private som offentligt ansatte har til at gå til medierne med deres viden om ulovlige og kritisable forhold på deres arbejdspladser.

Beskyttelse betinget af indberetning

Danske Medier finder det problematisk, at whistleblowere, der ønsker at offentliggøre deres viden fx via sociale platforme eller via et medie, kun er omfattet af lovens beskyttelse, såfremt de forinden offentliggørelsen har benyttet de interne eller eksterne indberetningskanaler, som er foreskrevet i lovforslagets § 5, og selv da, kun hvis én eller flere særlige betingelser er opfyldt.

En whistleblower, der offentliggør sin viden uden om de forskellige whistleblowerordninger, vil således ifølge lovudkastet kun være beskyttet, 1) såfremt der ikke er truffet passende tiltag inden for en frist på 3-6 måneder 2) whistlebloweren har rimelig grund til at antage, overtrædelser kan udgøre en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser f.eks i form af enkeltpersoners liv

eller sikkerhed, 3) whistlebloweren har rimelig grund til at antage, at der ved indberetning til en ekstern ordning er risiko for repressalier eller 4) hvis sagens konkrete omstændigheder giver ringe udsigt til, at overtrædelsen vil blive imødegået effektivt.

Udover at ovennævnte kriterier skaber usikkerhed omkring, hvornår en offentliggørelse vil være berettiget efter loven og derved ansvarsfri i forhold til et eventuel brud på en tavshedspligt, så forekommer det betænkeligt at betinge beskyttelsen af en særlig fremgangsmåde. At indberette sin arbejdsplads eller fx ledelse er i forvejen en svær beslutning, og bestemmelsen, som den er udformet, kan i praksis have virkning som et indgreb i den enkeltes ret til at vælge, hvordan han/hun vil forvalte og bruge sin grundlovssikrede ytringsfrihed til at formidle sin viden om alvorlige overtrædelser eller kritisable forhold på sin arbejdsplads, herunder forvaltningen.

Foreningen har lagt til grund, at ministeriet med lovudkastet ikke ønsker at begrænse en whistleblowers grundlovssikrede ytringsfrihed, men må konstatere, at denne bestemmelse i lovudkastet uden tvivl vil give anledning til yderligere forvirring omkring de gældende retsprincipper for offentligt ansattes ytringsfrihed og meddelelser, og hvordan disse regler og beskyttelse indgår i de nye lovgivningsmæssige rammer for whistleblowere.

Af samme grund undrer Danske Medier sig over, at lovudkastet ikke tydeliggør dette samspil, ligesom det virker bemærkelsesværdigt, at ministeriet ikke har implementeret Whistleblowerdirektivets artikel 15, stk. 2 i lovforslaget, da denne udtrykkeligt fastslår, at de anførte betingelser for at opnå beskyttelse ikke finder anvendelse på sager, hvor en person direkte videregiver oplysninger til pressen i henhold til specifikke nationale bestemmelser, der fastlægger et system til beskyttelse af informations- og ytringsfrihed. Danske Medier skal derfor opfordre til, at denne del af direktivets bestemmelse også implementeres. Denne opfordring skal i øvrigt ses i sammenhæng med foreningens anbefaling om lovfæstelse af reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Vidtgående tavshedspligt i forhold til indberetninger

Lovudkastet indfører med § 26 en særlig tavshedspligt, der medfører, at den myndighedsperson eller virksomhedsperson, der modtager og behandler indberetninger fra en whistleblower, har tavshedspligt i forhold til de oplysninger, der indgår i indberetningen. Oplysningerne vil ikke være undergivet aktindsigt efter offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven.

Danske Medier har noteret, at formålet med bestemmelsen er at gennemføre direktivets artikel 16, stk. 1 og 4, der pålægger medlemslandene at sikre, at den indberettende persons identitet ikke videregives til andre end autoriserede medarbejdere, og at dette også gælder andre oplysninger ud fra hvilke den indberettende persons identitet kan udledes. Det følger af præambelbetragtning 82 i direktivet, at bestemmelsen har til formål at sikre fortroligheden af den indberettende persons identitet under indberetningsprocessen og undersøgelser, der er udløst af indberetningen med henblik på at undgå eventuelle repressalier mod whistleblowere.

Danske Medier finder det betænkeligt, at lovudkastet går skridtet videre og fastslår, at denne tavshedspligt skal omfatte samtlige oplysninger, der indgår i indberetningen – hvilket fx også omfatter

relevante oplysninger om den virksomhed og myndighed, hvor overtrædelsen angiveligt har fundet sted samt de faktuelle forhold, der indberettes om. Bortset fra ganske små virksomheder eller myndigheder, hvor oplysningen om ansættelsesstedet muligvis kunne medføre, at en eller flere personer med indgående kendskab til virksomheden vil kunne udlede identiteten af vedkommende, må det anses som en ganske vidtgående regel, der går videre end beskyttelseshensynet og derved det, der var intentionen med bestemmelsen.

En hemmeligholdelse af de oplysninger, der er afgivet i forbindelse med indberetningen kan til nøds accepteres i selve undersøgelsesperioden, da det kan skade en virksomhed eller myndighed at blive omtalt i forbindelse med en anmeldelse, som efterfølgende bliver afvist som grundløs, fordi det indberettede forhold ikke forelå, eller i øvrigt ikke fremstod som retvisende fx fordi der bevidst var indgivet falsk anmeldelse. Men ud over dette, finder foreningen ikke, at det er proportionelt at udstrække tavshedspligten til alle oplysningerne i forbindelse med indberetningen eller den efterfølgende behandling, idet det som udgangspunkt vil inddrage flere oplysninger end nødvendigt for at beskytte whistlebloweren. Det er endvidere ikke betryggende for den demokratiske kontrol og indsigt i sager af væsentlig samfundsmæssig interesse, at sagens oplysninger i den grad hemmeligholdes. Dertil kommer, at det vil svække den præventive effekt af en whistleblowerordning, hvis sagerne reelt bliver mørkelagt, også i de tilfælde, hvor der rent faktisk har foregået kritisable eller deciderede ulovlige handlinger eller transaktioner.

Det bemærkes i den forbindelse, at hensigten om at beskytte den enkeltes personoplysninger/ identitet ikke bør fortolkes på en så restriktiv måde, at det reelt fører til, at oplysninger om sager af væsentlig samfundsmæssig interesse ikke kan tilgå offentligheden. Der henvises i øvrigt til Databeskyttelseslovens § 3, stk. 1, der fastslår, at loven og databeskyttelsesforordningen ikke finder anvendelse, hvis det vil være i strid med artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller artikel 11 i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende rettigheder.

Endelig skal foreningen bemærke, at direktivet i førromtalte præambelbetragtning i øvrigt fastslår, at de særlige hensyn til at værne om indberetterens identitet ikke gælder, såfremt whistlebloweren forsætligt har afsløret sin identitet i forbindelse med en offentliggørelse fx i nyhedsmedier. Dette fremgår ikke eksplicit af lovudkastet men bør ikke desto mindre som minimum medføre en tilsvarende lempelse i forhold til tavshedspligten i § 26 og i øvrigt også i relation til offentlighedsordningen i lovudkastets § 28.

Offentlighed om sager af samfundsmæssig interesse er begrænset

Ifølge lovudkastet bliver hensynet til offentligheden tilgodeset i § 28, der indfører en pligt for myndigheder omfattet af offentlighedsloven til at indføre en særlig offentlighedsordning, som skal sikre offentligheden adgang til oplysninger om den generelle aktivitet i myndighedens whistleblowerordning.

Danske Medier finder det indledningsvis positivt, at retsvirkningerne af tavshedspligten i § 26 forsøges afbødet med en offentlighedsordning.

Ved nærmere eftersyn er indholdet af samt omfanget af denne formidling til offentligheden nedslående, idet oplysningsforpligtelsen alene indebærer ganske summariske oplysninger så som antallet af modtagne indberetninger, status for opfølgning, herunder om sagen blev afvist, realitetsbehandlet og/eller førte til politianmeldelse samt en overordnet temabeskrivelse som fx seksuel chikane. Det fremgår i øvrigt af bemærkningerne til bestemmelsen, at myndigheden – også i denne formidling - vil skulle iagttage tavshedspligten i lovudkastets § 26, og at dette bl.a. betyder, at beskrivelsen ikke må indeholde nærmere oplysninger fra de enkelte indberetninger. Der er således ikke tale om en ordning, der i praksis vil give offentligheden en reel indsigt i de indberettede sager samt de praktiske konsekvenser, som eventuelle overtrædelser har medført, fx ændringer af sagsgange i en myndighed, indførelsen af yderligere kontrolforanstaltninger, fyringer m.v. Danske Medier skal opfordre til, at ministeriet gentænker indholdet af denne offentlighedsordning, og fx ser på de udtalelser og beretninger, som andre kontrolinstanser eller nævn er i stand til at producere uden at kompromittere de involverede personers identitet.

Reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed bør lovfæstes

Danske Medier har noteret, at eksterne whistleblowerordninger forpligtes til at informere om ordningerne på deres hjemmesider. Oplysninger om mulighederne for at anvende såvel interne som eksterne whistleblowerordninger er nødvendige for at fremme kendskab til mulighederne, men kan ikke begrænses hertil.

Udover information om de interne såvel som eksterne whistleblowerordninger bør der samtidig informeres specifikt om de i forvejen gældende regler og retsprincipper om offentligt ansattes ytringsfrihed, herunder de offentligt ansattes muligheder for at gå til medierne med oplysninger om sager, der har en samfundsmæssig betydning.

Information om de offentligt ansattes ytringsfrihed er påkrævet, da de seneste års undersøgelser, debat samt betænkninger har vist, at spørgsmålet om offentlig ansattes ytringsfrihed i praksis fortsat giver anledning til stor usikkerhed og utryghed blandt offentligt ansatte. I betænkningen fra 2015 fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger anbefalede Danske Medier som en del af et mindretal i udvalget en lovfæstelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed. Formålet var dels at tydeliggøre, at offentligt ansattes grundlovssikrede ret til at ytre sig om emner af samfundsmæssig interesse nyder en udstrakt beskyttelse, der sætter klare rammer for, hvorvidt en lovlig ytring efterfølgende kan sanktioneres, og dels at sende et værdifuldt signal om politisk opbakning til offentligt ansattes ytringsfrihed.

Spørgsmålet om offentligt ansattes ytringsfrihed var også et emne, som Ytringsfrihedskommissionen behandlede i sin betænkning fra 2020, hvor udvalget fandt det bekymrende, at der fortsat eksisterer så stor usikkerhed og utryghed blandt offentligt ansatte om bl.a. grænserne for deres ytringsfrihed. Et flertal i udvalget anbefalede i den forbindelse regeringen at overveje at lovfæste reglerne om offentligt ansattes ytringsfrihed eventuelt som led i gennemførelsen af whistleblowerdirektivet. Danske Medier støtter dette forslag og skal herved igen opfordre til, at denne lovfæstelse iværksættes.

Statens vejledning om whistleblowerordning

Justitsministeriet har som opfølgning på en konkret høring i oktober 2020 om statens vejledning om whistleblowerordninger, i en mail af 11. marts 2021 til høringsparterne oplyst, at der som led i implementeringen af whistleblowerdirektivet desuden vil blive udarbejdet generelt vejledningsmateriale, bl.a. som erstatning for den nuværende fælles vejledning for whistleblowerordninger på statens områder. Danske Medier skal i den forbindelse anbefale, at det i vejledningen særskilt understreges, at muligheden for at indberette til whistleblowerordninger ikke berører den udstrakte ytringsfrihed, som gælder for offentligt ansatte. En redegørelse for det nærmere indhold af offentligt ansattes ytringsfrihed bør selvsagt indgå, da usikkerheden om reglerne og de ansattes ret til at ytre sig ikke kun findes blandt medarbejderne men også i myndighedernes ledelseslag.

En whistleblowerordning skal ses som et supplement til de offentligt ansattes ytringsfrihed og ikke som den eneste rigtige løsning, når viden om kritisable forhold ønskes videregivet til gavn for samfundet. Statslige whistleblowerordninger er et middel til at få belyst ulovlige eller alvorlige forhold i forvaltningen, men i sidste ende er det op til de offentligt ansatte at vælge, om de vil bruge disse indberetningskanaler eller i stedet at bruge deres ytringsfrihed til at skabe opmærksomhed om problematiske forhold fx ved at gå til medierne. Valget er deres – og dette valg bør tages på et så oplyst grundlag som muligt.

Danske Medier står naturligvis til rådighed, såfremt ovenstående ønskes uddybet. Henvendelse herom kan rettes til undertegnede på cm@danskemedier.dk.

Venlig hilsen

Danske Medier



Christina Mary Moshøj
Seniorkonsulent, cand.jur.