GRAVERCENTRET

AUGUST 2025

GUIDE TIL WHISTLEBLOWING

Hvilke muligheder har whistleblowere for indberetninger og offentliggørelser om ulovlige og kritisable forhold på arbejdspladser

OLUF JØRGENSEN

offentlighedsrådgiver, Gravercentret

GRAVERCENTRET

Guide til whistleblowing

Guiden er udarbejdet af Oluf Jørgensen for Gravercentret, Danmarks Center for Undersøgende Journalistik.

2. udgave, august 2025, 1. udgave april 2025
ISBN: 978-87-976237-0-1

Guiden er ophavsretligt beskyttet.
Citater fra og links til guiden er tilladte efter gældende regler.

Redigering: Karina Oddershede Dahlgaard
Korrektur: Gitte Winneche, Grammatik, tak

FORFATTEREN

Oluf Jørgensen (f. 1947) er jurist og tilknyttet Gravercentret som offentlighedsrådgiver.

Oluf Jørgensen har mange års erfaring med undervisning, forskning og rådgivning om aktindsigt.
Han var 1974-1998 lektor i forvaltningsret ved Aalborg Universitet, 1998-2015 forskningschef i mediejura ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole og 2002-2009 medlem af Offentlighedskommissionen.

Oluf Jørgensen er forfatter til en række artikler og bøger, bl.a. Offentlighed i Norden, der sammenligner retsregler for aktindsigt i de fem nordiske lande og internationale regler.

Oluf Jørgensen har også skrevet Gravercentrets Guide til aktindsigt.



FOTO: CLAUS SØNDBERG

GRAVERCENTRET

SÅDAN BRUGER DU GUIDEN

Whistleblowing om ulovlige og kritisable forhold på arbejdspladser kan være nødvendigt for at få oplysninger frem om væsentlige problemer, f.eks. om arbejdsmiljø, forurening og økonomisk kriminalitet. Mulighederne for indberetning og offentliggørelse har stor betydning for retshåndhævelse og forebyggelse.

Whistleblowere er vigtige kilder for undersøgende journalistik, der bidrager til at undersøge og formidle oplysninger om forhold, der har væsentlig samfundsmæssig betydning.

Guiden orienterer om muligheder og retsregler, der er relevante for whistleblowere, rådgivere og journalister.

Guiden er opdelt i 14 hovedemner. Hvert kapitel har en indledning med kort omtale uden henvisninger til retsregler. Derefter kommer afsnit om emner med henvisninger og eksterne links til retsgrundlag, vigtige afgørelser m.v. Der er også links til andre emner i guiden, når det har særlig relevans.

Guidens emner fremgår af indholdsfortegnelsen, som du kan klikke videre fra. Du har også mulighed for at søge i guiden efter et bestemt ord. Guiden kan altså læses fra ende til anden eller bruges som opslagsværk.

Guiden vil blive ajourført. Oluf Jørgensen og Gravercentret modtager gerne oplysninger, som er vigtige at få med.

I denne 2. udgave er bl.a. sket ændringer som følge af Folketingets vedtagelser af lov om offentligt ansattes ytringsfrihed og ændringer i lov om socialtilsyn om whistleblowerordning.

GRAVERCENTRET

INDHOLD

1. HVAD ER WHISTLEBLOWING? **6**

2. WHISTLEBLOWING SKAL FORBEREDES **9**

Indledning 9

2.1. Whistleblowerens dokumentation og formål 10

2.2. Orientering, indberetning eller offentliggørelse 12

2.3. Åben, fortrolig eller anonym 14

3. YTRINGSFRIHED ER EN MENNESKERET **16**

Indledning 16

3.1. Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 16

3.2. Menneskerettighedsdomstolens praksis for whistleblowing 17

4. WHISTLEBLOWERLOVEN **20**

Indledning 20

4.1. Hvem kan bruge loven? 21

4.2. Hvilke forhold er omfattet? 22

5. WHISTLEBLOWERORDNINGER **26**

Indledning 26

5.1. Interne whistleblowerordninger 27

5.2. Den Nationale Whistleblowerordning 28

5.3. Indberetning og opfølgning 29

5.4. Særlige ordninger for hvidvask, finanssektor, revision, efterretningstjenester m.m 31

5.5. Særlig tavshedspligt 34

5.6. Aktindsigt ved offentlige forvaltninger 35

6. OFFENTLIGGØRELSE EFTER WHISTLEBLOWERLOVEN **39**

Indledning 40

6.1. Forberedelse af offentliggørelse 40

6.2. Efter forudgående indberetning til whistleblowerordning 41

6.3. Overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser 41

6.4. Ringe udsigt til effektiv opfølgning ved indberetning eller frygt for repressalier 42

7. BESKYTTELSE EFTER WHISTLEBLOWERLOVEN **43**

Indledning 43

7.1. God tro ved dokumentation, indberetning og offentliggørelse 44

7.2. Beskyttelse mod repressalier i ansættelsesforhold 45

7.3. Beskyttelse mod retssager og retlige sanktioner 47

7.4. Straffebestemmelser 49

8. OFFENTLIGT ANSATTES YTRINGSFRIHED ... 51
Indledning ... 51
8.1. Ombudsmandens praksis er lovfæstet ... 52
8.2. Tavshedspligtens grænser ... 54
8.3. Åbenbart urigtige oplysninger og urimelig grov form ... 57
8.4. Hensyn til beslutningsproces i særlige tilfælde ... 58
8.5. Meddeleret om ulovlige eller uredelige forhold ... 59
8.6. Beskyttelse mod retlige sanktioner og repressalier i ansættelsesforhold ... 60
9. WHISTLEBLOWING OM FORRETNINGSFORHOLD ... 62
Indledning ... 62
9.1. Grænser for forretningshemmeligheder ... 63
9.2. Whistleblowerregel om ulovlige og uregelmæssige forretningsforhold ... 65
9.3. Beskyttelse mod retlige sanktioner og repressalier i ansættelsesforhold ... 66
10. INFORMATION TIL LEDELSE, TILLIDSREPRÆSENTANT, FAGFORENING OG TILSYN ... 69
Indledning ... 69
10.1. Orientering til ledelse ... 70
10.2. Orientering til tillidsrepræsentanter og fagforening ... 71
10.3. Indberetning til tilsynsmyndighed ... 72
11. SAMMENLIGNINGER AF RETSGRUNDLAG FOR WHISTLEBLOWING ... 75
Indledning ... 75
11.1. Hvor gælder reglerne, for hvem, og hvilke oplysninger er omfattet? ... 76
11.2. Offentliggørelse ... 78
11.3. Indberetning ... 80
11.4. Hvilke regler giver den bedste beskyttelse? ... 81
11.5. Offentlighed eller fortrolighed ... 83
12. JOURNALISTERS KILDEBESKYTTELSE ... 86
Indledning ... 86
12.1. Kildebeskyttelse og pressefrihed ... 87
12.2. Fritagelse for vidnepligt ... 88
12.3. Forordning om mediefrihed kræver mere beskyttelse ... 89
13. OFFENTLIGGØRELSE I MEDIER ... 91
Indledning ... 91
13.1. Beskyttelse af rent private forhold ... 92
13.2. Forhold med samfundsmæssig betydning ... 93
13.3. God tro ved beskyldninger ... 94
13.4. Presseetiske krav ... 96
13.5. Ansvar, straf og godtgørelse ... 97
14. 20 RÅD TIL WHISTLEBLOWERE OG JOURNALISTER ... 100
KILDER ... 106

1. HVAD ER WHISTLEBLOWING?

Det er vigtigt for den demokratiske kontrol og debat, at personer med faglig og praktisk indsigt kan bidrage med oplysninger. De fleste har størst indsigt i forhold, de kender fra arbejdslivet. Ofte er det vanskeligt eller umuligt for andre at få den samme indsigt.

"Whistleblowing" er blevet den gængse betegnelse for afsløringer af ulovligheder og andre kritisable forhold, som ansatte eller andre med særligt kendskab fra en arbejdsrelation gør opmærksom på. Førstehåndskendskab til forhold ved virksomheder, organisationer, offentlige forvaltninger eller politiske organer er ofte afgørende.

Whistleblowing kan f.eks. handle om korruption, hvidvask, smugling, skatte- og momssvindel, udnyttelse af illegale indvandrere, farlige arbejdsforhold, omsorgssvigt, forurening, falske miljødata, sundhedsskadelige produkter, dyremishandling, ulovlig overvågning, nepotisme, ledelsessvigt, grove krænkelser af ansatte, snyd ved aktindsigt samt vildledning af ansatte, politikere, forbrugere, investorer og offentligheden.

Oplysninger kan handle om konstaterede overtrædelser, begrundet mistanke, risici for overtrædelser, omgåelser, forsøg på at skjule overtrædelser eller oplysninger om andre kritisable forhold, f.eks. skader på miljø, klima og folkesundhed.

Kilder, der repræsenterer en virksomhed, organisation eller myndighed, er ikke whistleblowere. Mange virksomheder, organisationer og myndigheder har afdelinger for markedsføring og kommunikation eller hyrer bureauer og konsulenter til at give offentligheden et godt indtryk af planer, lovforslag eller produkter. Ministre har tilmed statsansatte spindoktorer, der skal arbejde for at stille ministeren og regeringen i et godt lys og skærme mod kritik. Information virker mest overbevisende, når det holdes skjult, at oplysninger kommer fra magtens repræsentanter eller er reklame for produkter. Det er ikke whistleblowing, men spin. Der er gråzoner, hvor der kan være grund til at overveje, om en person, der fremstår som "rigtig" whistleblower, varetager andre interesser.

Det engelske ord "whistleblowing" betød oprindeligt at blæse højlydt i en fløjte, f.eks. når en sportsdommer bruger fløjten for at stoppe spillet, når regler er overtrådt. Whistleblowing skal kunne høres eller være synligt for omgivelserne, og ordet er velvalgt ved offentliggørelse af oplysninger om ulovlige og andre kritisable forhold.

"Whistleblowing" har fået en sproglig drejning og bliver nu også brugt om videregivelse til interne systemer og kontrolmyndigheder, selv om indberetning, underretning eller anmeldelse er mere dækkende. "Whistleblowerordning" er sågar blevet den lovbestemte betegnelse for enheder, der skal hemmeligholde indberetninger. Dermed er ordets oprindelige betydning vendt på hovedet.

Efterhånden tror mange, at whistleblowing kun kan ske ved indberetning til en intern whistleblowerordning. Det er en stor misforståelse, for der er flere muligheder for orientering og indberetning, og desuden muligheder for offentliggørelse.

Definitionen af whistleblower i Den Danske Ordbog følger fortsat den oprindelige betydning: *"person der offentliggør hemmelige oplysninger om ulovlige eller kritisable forhold vedrørende sin arbejdsplads."*

Whistleblowing via undersøgende journalistik har stigende betydning for offentlighed om vigtige sager. Det viser mange eksempler, bl.a. sager om nepotisme i Forsvaret, udbyttesvindel i skattesager, hvidvask i banker og aflæsning af forurenet jord på marker. Jo vanskeligere det er at få aktindsigt, desto større betydning har whistleblowing til journalister.

Whistleblowing kan ske ved direkte kontakt til en journalist eller ved at gøre en journalist opmærksom på forhold, der er indberettet til ledelse, whistleblowerordning eller tilsynsmyndighed. Erfaringer viser, at offentlighed ofte er afgørende for at få ændret ulovlige og kritisable forhold.

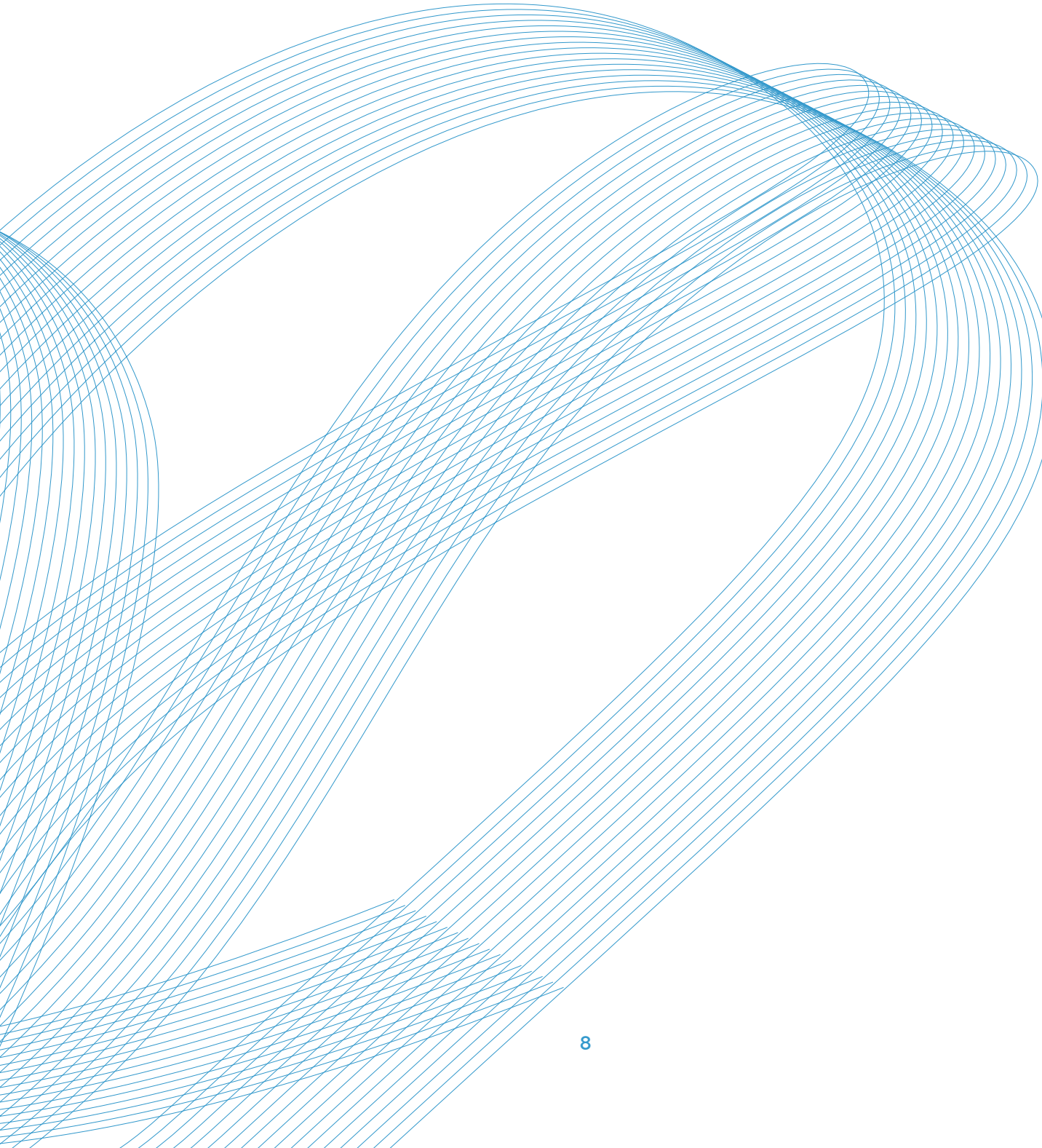
Retsregler om beskyttelse er vigtige for whistleblowing. Reglerne har afgørende betydning, hvis en ledelse får mistanke eller kendskab til, hvem der er kilde til oplysninger om ulovlige forhold, omgåelser og uetiske forhold. Guiden har til formål at orientere om relevante retsregler. Den sammenligner beskyttelsen efter de forskellige retsgrundlag og giver anbefalinger om, hvilke retsregler der giver den bedste beskyttelse i forskellige situationer.

Mange spørgsmål er vigtige, bl.a.: Kan whistlebloweren sikres fortrolighed om identitet? Har whistlebloweren ret til at sikre dokumentation? Er whistlebloweren sikret beskyttelse mod fyring og repressalier på arbejdsstedet? Bliver tavshedspligt overtrådt, når en whistleblower orienterer offentligheden om ulovlige og kritikværdige forhold? Er whistlebloweren beskyttet ved offentliggørelse, når ansatte, forbrugere, politikere eller offentligheden bliver vildledt? Har en ledelse ret til at undersøge, hvem der er kilden?

Whistleblowing kan have personlige omkostninger for whistlebloweren, og det kan have afgørende betydning at sikre opbakning fra familie, venner, kolleger, tillidsrepræsentanter og fagforening. Guiden orienterer også om regler for beskyttelse af personer, der er tilknyttet whistlebloweren.

Guiden orienterer endvidere om, hvordan et samarbejde mellem en whistleblower og en journalist kan foregå for at sikre bedst mulig beskyttelse af whistlebloweren. Det handler om kildebeskyttelse ved kommunikation, informationssøgning og publicering.

Guiden slutter med 20 råd til whistleblowere og journalister.



2. WHISTLEBLOWING SKAL FORBEREDES

Indledning

Arbejdspladser kan udvikle en kultur af frygt og passivitet, hvor kritik bliver opfattet som illoyalitet. Det præger arbejdsmiljøet ved nogle virksomheder, organisationer og myndigheder.

Mange ledelser vil gerne undgå indberetninger til tilsyns- og kontrolmyndigheder om kritisable forhold. Intern orientering kan også være uvelkommen, især når ledelsen selv har ansvar for ulovligheder. Offentlighed er det værste, fordi forbrugere, samarbejdspartnere, investorer eller vælgere bliver afskrækket.

Whistleblowing skal derfor forberedes grundigt. Det er vigtigt at overveje, om ulovligheder og andre kritisable forhold er alvorlige, og om konsekvenser er akutte eller mere langsigtede. Det er også vigtigt at overveje, om andre kender til de ulovlige og kritisable forhold, f.eks. kolleger, samarbejdspartnere og ledelse.

Det er ikke tilstrækkeligt med en løs mistanke. Der skal være rimelige holdepunkter for mistanke. Det kan være vigtigt at sikre dokumentation, inden ledelsen får kendskab til whistleblowing, ellers er der risiko for, at spor bliver fjernet, uden at noget reelt bliver gjort for at rette op på forholdene.

Whistlebloweren må under forberedelsen overveje, om whistleblowing vil have et sagligt formål, og hvordan det skal formuleres. Det er et sagligt formål at få stoppet ulovlige og kritisable forhold, og det vil være klogt, at whistlebloweren fastholder det saglige formål over for alle, uanset beskyldninger om personlige eller politiske motiver.

Ansatte, der overvejer whistleblowing, må vurdere muligheder for orientering, indberetning eller offentliggørelse og fordele og ulemper ved forskellige fremgangsmåder. Direkte orientering til ledelse, kolleger, tillidsrepræsentant eller fagforening er nærliggende muligheder. Det må overvejes, om det vil være muligt at overbevise kolleger eller ledelsen om, at forhold skal ændres, eller om det er usandsynligt og risikabelt.

Indberetning til en whistleblowerordning eller tilsynsmyndighed er andre muligheder, og det må overvejes, om indberetninger kan føre til effektive undersøgelser og ændringer, og hvor lang tid det vil tage.

Offentliggørelse kan være den mest effektive vej til at få ændret ulovlige eller kritisable forhold, fordi offentlighed sætter ledelsen under pres.

Whistlebloweren må overveje, om whistleblowing skal ske anonymt, fortroligt eller åbent. Hvis det er vigtigt at være anonym over for omgivelserne, kan det være klogest at være alene om whistle-blowing og sikre kildebeskyttelse ved videregivelse til journalist.

Rådgivning kan evt. hentes internt fra tillidsrepræsentant eller anden kollega eller eksternt, f.eks. ved fagforening, journalist eller advokat. Det kan være vigtigt at aftale fortrolighed om rådgivning.

2.1. Whistleblowerens dokumentation og formål

Sikring af holdepunkter for mistanke om overtrædelser kan være afgørende for whistleblowing både ved indberetninger og offentliggørelse.

Megen intern kommunikation ved virksomheder, organisationer og myndigheder er skriftlig, men mundtlig kommunikation vil typisk blive foretrukket ved kommunikation om ulovlige og kritisable forhold. Forsigtighed bliver ikke udvist alle steder, og en sms eller e-mail kan afsløre forhold.

Andre former for skriftlig dokumentation kan være vigtige for at afdække ulovlige og kritisable forhold på forskellige områder. Her nævnes blot fire eksempler:

1) Ved falske indberetninger til miljømyndigheder om kontrol af spildevand, jordforurening og andre udslip fra en virksomhed kan oplysninger om korrekte prøver og analyser være afslørende sammen-holdt med indberetninger. 2) En sms eller e-mail om prøveudtagning på et bekvemt tidspunkt og anvisning om fremgangsmåden kan være tegn på omgåelse af regler. 3) Skriftlig dokumentation kan afsløre falske fakturaer og deltagere i fakturakarruseller. 4) Ved aktindsigter fra myndigheder kan dokumentation for tilbageholdte oplysninger være afslørende sammenholdt med den udleverede aktindsigt.

Anvendelsen af it-systemer ved en virksomhed eller myndighed bliver typisk gemt i loggen, der giver mulighed for at undersøge, hvem der har brugt arbejdspladsens systemer og til hvad. En whistleblower løber derfor en risiko for afsløring ved at bruge arbejdspladsens computere og telefoner ved søgning og kommunikation.

Det kan være nemt at tage et ekstra print af afslørende dokumenter, men det giver risiko for sporing af printning og dermed af whistlebloweren. Det gælder både ved printning på arbejdsstedet og fra hjemmearbejdspladser, der er koblet op på arbejdsstedets it-udstyr.

Hvis whistleblowereren får adgang til et print, andre har taget til deres arbejdsopgaver, kan det være mindre risikabelt at fjerne det for at sikre dokumentation.

Kopier taget med foto fra en mobiltelefon giver ikke samme risici som printning, hvis whistleblowereren bruger sin egen mobil og ikke en telefon, der tilhører arbejdsstedet. Foto af tekster i papirer eller på skærme er en nem og effektiv måde til sikring af dokumentation.

En udtrykkelig regel i whistleblowerloven fastslår, at en whistleblower har ret til at sikre dokumentation, medmindre fremgangsmåden i sig selv er strafbar, f.eks. hacking (§ 7, stk. 2).

Whistleblowereren kan lovligt tage foto af dokumenter, han har adgang til. Det er også lovligt at skaffe sig adgang til oplysninger i en kollegas mail eller i filer, som whistleblowereren ikke normalt anvender i forbindelse med sit arbejde. Whistleblowereren kan også tage foto i lokaler, der ikke er aflåste. Kopier af dokumenter og foto kan lovligt fjernes, selv om det er i strid med virksomhedens eller myndighedens bestemmelser, og der kan ikke pålægges ansvar for sikring af dokumentation. (Direktivet om whistleblowing art. 21, stk. 3 og betragtning nr. 92).

Foto evt. videooptagelse kan i nogle tilfælde bruges til direkte afsløring af de faktiske forhold, f.eks. jordforurening eller asbestarbejde uden sikkerhedsudstyr.

Lydoptagelse af samtaler eller møder kan give stærk dokumentation. Det kan f.eks. være optagelse af instruktion om en fremgangsmåde, der er ulovlig eller risikabel for miljø, arbejdsforhold og sundhed. En instruktion kan være mere eller mindre klar, og det kan være nyttigt med et spørgsmål, der sikrer mere klarhed. Det er lovligt at optage samtaler, whistleblowereren selv deltager i. Det gælder også optagelse fra møder, whistleblowereren deltager i.

Frederikshavn Kommune overtog i 2024 Frederikshavn Havn, der tidligere var selvstændig. Før beslutningen om overtagelse holdt kommunen nogle oplysninger om økonomiske forhold skjult ved anmodning om aktindsigt, og en medarbejder forklarede Frederikshavn Havn, at det ville være klogt, hvis den skjulte tilsvarende. Samtalen blev optaget på lydfil, der blev videregivet til TV2 Nord, der offentliggjorde optagelserne.

Strafbar sikring af dokumentation er omtalt i afsnit 7.3.

Whistleblowereren bør i alle tilfælde forberede sig på, hvordan spørgsmål skal besvares. Der kan komme spørgsmål fra alle kanter, f.eks. kolleger, ledelsen, politi, journalister, familie, venner og bekendte. Hvis flere deltager i forberedelse eller gennemførelse af whistleblowing, er det vigtigt, at de er enige om at give samme saglige begrundelse, uanset hvem der spørger.

Det vil være fornuftigt at henvise konsekvent til begrundet formodning om ulovlige eller andre

kritisable forhold. Hvis formodningen viser sig at være forkert, kan whistleblowerен fastholde, at der var begrundet formodning på tidspunktet for indsamling af dokumentation (whistleblowerloven § 6).

Nogle kan have set eller hørt, at whistleblowerен tidligere har givet udtryk for, at ledelsen er inkompetent, eller at regeringen burde skiftes ud. I så fald er det vigtigt at fastholde, at personlige og politiske holdninger ikke har nogen betydning i relation til afsløringen af ulovlige og kritisable forhold.

Gå efter bolden og ikke personen, er et godt motto – også for whistleblowere. Hvis det faktisk er en leder, der giver problemer med dårlig ledelsesstil eller inkompetence, er det vigtigt at tale med kolleger og tillidsrepræsentanter og være fælles om at søge en løsning internt i samarbejdsudvalg eller højere i ledelseshierarkiet.

2.2. Orientering, indberetning eller offentliggørelse

Mange forhold håndteres bedst internt – især mindre alvorlige forhold. Hvis der er en realistisk forventning om, at ledelsen er interesseret i at standse ulovlige og andre kritisable forhold, er det nærliggende at orientere ledelsen. Et godt ytringsklima på arbejdspladsen kan gøre det nemmere at få løst problemer.

Ved klager over dårlige arbejdsforhold vil det typisk være fornuftigt, at flere ansatte står sammen og får tillidsrepræsentanten og fagforeningen med. En "bekymringsskrivelse" til ledelsen om kritisable forhold kan evt. udleveres til pressen, eller en journalist kan få tip til aktindsigt ved en offentlig forvaltning. Offentlighed kan være nødvendigt for at få de øverste ansvarlige på banen: den politiske ledelse af en offentlig forvaltning eller bestyrelsen for en organisation eller privat virksomhed.

Ved alvorlige forhold, hvor ledelser er involveret, vil intern orientering typisk ikke være tilstrækkeligt til at få ændret ulovlige og kritisable forhold. Når en ledelse f.eks. er involveret i omgåelse af konkurrence-, skatte- og miljøregler, kan intern indberetning være uden effekt. Hvis nogle forsøger, bliver organisationen advaret og kan skjule oplysninger og inddæmme sagen, uden at det fører til reelle ændringer i forholdene. Når en ledelse er involveret, kan intern indberetning være meget risikabelt for en whistleblower, der står alene.

Fortrolige eller anonyme kontakter til en interesseorganisation kan være en mulighed, f.eks. en lokal organisation, der arbejder for at beskytte natur og miljø.

Indberetning til en kompetent tilsynsmyndighed kan være relevant, f.eks. Finanstilsynet,

Arbejdstilsynet, Fødevaretilsynet, Forbrugerombudsmanden, Socialtilsyn, Datatilsynet eller Hvidvasksekretariatet. Indberetning til tilsyn eller klage til klageinstans kan føre til undersøgelser og afgørelser, der presser en virksomhed, organisation eller forvaltning til at bringe orden i forhold. Anmeldelse til politiet kan overvejes ved begrundet formodning om strafbare forhold.

Effekten vil bl.a. være afhængig af, om et kontrolorgan har de nødvendige ressourcer til at rykke hurtigt ud for at sikre dokumentation for ulovlige forhold og ressourcer til undersøgelser og beslutninger. Hvidvasksekretariatet får så mange indberetninger fra pengeinstitutter, at det stiller ekstra krav til dokumentation og opråb for at få en hurtig reaktion.

Kontrolmyndigheder arbejder ofte meget langsomt, og hvis sagen bliver behandlet i et lukket samspil med den virksomhed eller myndighed, sagen handler om, opstår risiko for, at oplysninger skjules, og sagen afsluttes med småjusteringer uden reelle ændringer.

Information til ledelse, tillidsrepræsentant, fagforening og tilsyn er omtalt nærmere i kap. 10.

Whistleblowerloven giver en særlig beskyttelse for whistleblowerens ved indberetning til arbejdspladsens whistleblowerordning. Lovens særlige tavshedspligt for indberetninger kan også beskytte virksomheden eller myndigheden mod, at indberettede forhold kommer frem. Et lukket samspil mellem whistleblowerenheden og ledelsen giver risici for afslutning uden reelle ændringer.

Flere retsregler giver ret til offentliggørelse: Menneskerettighedskonventionen, whistleblowerloven, loven om forretningshemmeligheder og offentligt ansattes ytringsfrihed. Betingelser for offentliggørelse og beskyttelse varierer, og whistlebloweren må overveje, hvilken retsregel der passer bedst. Det kan være nyttigt med rådgivning og kan være klogt at henvise til flere retsregler. Retsgrundlag er sammenlignet i afsnit 11.4.

Offentliggørelse giver opmærksomhed og kan dermed være den mest effektive vej til at få ændret ulovlige og andre kritisable forhold. Vejen til offentliggørelse kan gå via et tip til et seriøst medie eller kontakt til en journalist ved mediet.

Journalister, der arbejder med undersøgende journalistik ved ansvarlige medier, lægger stor vægt på dokumentation, og en whistleblower kan ofte få kompetent vejledning om sikring af dokumentation. I nogle tilfælde kan det være vigtigt at underrette tilsynsmyndigheden på området før publicering for at give den mulighed for at sikre yderligere dokumentation ved en hurtig indsats.

Whistlebloweren er selv den nærmeste til at vurdere, hvilken vej der er mest hensigtsmæssig i det konkrete tilfælde.

2.3. Åben, fortrolig eller anonym

Whistleblowerен må under forberedelsen overveje, om whistleblowing skal være åben, fortrolig eller anonym. Overvejelserne er relevante både ved offentliggørelse og ved indberetninger til whistleblowerordninger, tilsynsmyndigheder og politi.

Ved åben whistleblowing står whistlebloweren frem på arbejdspladsen ved indberetning og for offentligheden ved offentliggørelse. Ved fortrolig whistleblowing ved modtageren, f.eks. whistleblowerenhed eller journalist, hvem der står bag, mens andre ikke gør. Ved anonym indberetning ved whistleblowerordningen eller tilsynet ikke, hvem whistlebloweren er. Ved offentliggørelse kan whistlebloweren vælge at få kildebeskyttelse og dermed være anonym for offentligheden.

Anonymitet ved indberetninger kan vanskeliggøre undersøgelser, men kan være nødvendigt for at få oplysninger frem fra ansatte, der er i klemme og udfordrer stærke økonomiske interesser, f.eks. om hvidvask.

Når whistleblowerenheden kender identiteten på whistlebloweren, har den mulighed for at stille spørgsmål, få supplerende oplysninger og informere whistlebloweren om resultater. Ved indberetning til whistleblowerordning er whistleblowerens identitet beskyttet af tavshedspligt. Fortrolighed betyder, at information om identitet ikke er tilgængelig for andre end de personer, der har til opgave at modtage og undersøge oplysninger.

Whistlebloweren må overveje, om det er sandsynligt, at fortrolighed bliver respekteret i praksis ved indberetning til intern whistleblowerordning. Der kan være sager, som kun få har kendskab til, og hvor ledelsen kan identificere whistlebloweren, selv om indberetningen er sket anonymt.

Virksomheder, myndigheder og andre organisationer bestemmer selv, om det skal være muligt at indberette anonymt til den interne whistleblowerenhed. Ved indberetning til Den Nationale Whistleblowerordning skal anonymitet være muligt.

Det kan give dårlig stemning på en arbejdsplads, når whistlebloweren er anonym for omgivelserne. Åbenhed kan give større respekt og dermed øge mulighederne for, at oplysninger om ulovlige og kritisable forhold bliver taget alvorligt.

Fortrolig eller anonym indberetning hindrer ikke, at whistlebloweren kan vælge selv at stå frem og fortælle kolleger, ledelse og andre om indberetningen. Står whistlebloweren selv frem, ophæves whistleblowerenhedens tavshedspligt.

Journalister vil typisk ikke gå videre med research og publicering, medmindre de ved, hvem der står

bag oplysninger. Det giver en vis sikkerhed for, at oplysninger er pålidelige. Kendskab til kildens identitet er typisk også nødvendigt for journalistens overvejelser om fremgangsmåder ved den videre research. Anonym aflevering af komplet og sikker dokumentation for ulovlige forhold kan i sjældne tilfælde give tilstrækkeligt grundlag for journalistisk formidling.

En whistleblower, der ønsker anonymitet ved offentliggørelse, kan ved kontakten til en journalist kræve kildebeskyttelse som betingelse for offentliggørelse. Journalister ved seriøse medier ved, at et ønske om kildebeskyttelse skal respekteres. Journalister kan også råde til kildebeskyttelse, når de ved kontakten med kilden kan fornemme, at det vil være bedst. Ved kildebeskyttelse sikres, at kontakten til journalisten er fortrolig, og at kilden er anonym ved offentliggørelse. Journalisters kildebeskyttelse er omtalt nærmere i kap. 12.

Hvis whistleblowerlovens regler for indberetning og offentliggørelse er overholdt, gælder lovens særlige beskyttelsesregler, uanset whistleblowing er åben, fortrolig eller anonym.

Direktivet om whistleblowing nævner, at personer, der er anonyme ved indberetning eller offentliggørelse, kan fastholde retten til beskyttelse, hvis de efterfølgende identificeres og udsættes for repressalier (betragtning nr. 34).

3. YTRINGSFRIHED ER EN MENNESKERET

Indledning

Grundloven beskytter mod censur. Myndigheder må derfor ikke stille krav om forhåndskontrol af medier og må ikke stille krav til ansatte om godkendelse af ytringer, før de på egne vegne offentliggør oplysninger og synspunkter.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions beskyttelse af informations- og ytringsfrihed har grundlæggende betydning for whistleblowing og afgørende betydning for pressefrihed og journalisters ret til kildebeskyttelse. Konventionen beskytter mod både censur og efterfølgende kontrol.

Menneskerettighedsdomstolens praksis om whistleblowing handler om væsentlige samfundsmæssige forhold, og domme giver vigtige pejlemærker for beskyttelse af whistleblowere, der afslører ulovligheder eller kritisable forhold. Domstolen har truffet afgørelser om whistleblowing fra både offentlige og private arbejdspladser.

Menneskerettighedskonventionens beskyttelse af privatliv er også meget vigtig. Afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen viser, at myndigheder skal sikre, at ansatte og borgere har adgang til oplysninger, der har væsentlig betydning for deres sikkerhed og sundhed. Virksomheder må ikke skjule sådanne oplysninger som forretningshemmeligheder, og myndigheder har pligt til at sikre offentlighed.

3.1. Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Grundloven § 77 forbyder, at offentlige myndigheder indfører censur over for deres ansatte. Censur handler om forhåndskontrol. Ledelsen i en offentlig forvaltning må f.eks. ikke beslutte, at ansatte kun må udtale sig på egne vegne til journalister og medier, hvis ledelsen på forhånd har godkendt udtalelsen.

Informations- og ytringsfriheden efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 10

sætter både grænser for censur og for efterfølgende sanktioner mod ansattes ytringer om forhold, de har kendskab til fra arbejdsrelationer.

Menneskerettighedskonventionen art. 8 beskytter privatliv og betyder bl.a., at staten skal kræve, at virksomheder informerer ansatte om risici for deres liv og helbred, og at myndigheder informerer borgere, der bor i nærheden af virksomheder og anlæg, om risici for sundhedsskadelige udslip i nærmiljøet. Der er klart grundlag for lovlig whistleblowing, hvis virksomheder og myndigheder ikke lever op til disse forpligtelser.

Menneskerettighedskonventionen fastslår minimumsrettigheder, og konventionen er både ratificeret og vedtaget som lov i Danmark. Menneskerettighederne er også fastslået i EU-chartret.

Det kan være relevant for whistleblowere at henvise til den grundlæggende menneskeret. Det gælder især i sager, hvor andre retsregler ikke giver beskyttelse, og ved tvivl. Henvisning til menneskeretten sammen med andre retsregler kan være relevant for at understrege informations- og ytringsfrihedens betydning for demokratiet.

3.2. Menneskerettighedsdomstolens praksis for whistleblowing

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i en række sager konkluderet, at fyring og andre sanktioner mod en whistleblower har været i strid med informations- og ytringsfriheden (Menneskerettighedskonventionen art. 10). Nedenfor nævnes nogle eksempler.

Politisk pression mod anklagemyndighed: Guja, der var pressechef ved Rigsadvokaten i Moldova, blev fyret, da han offentliggjorde politisk pression mod anklagemyndigheden. EMD nævner i dommen en række faktorer, der er relevante, når det ved en samlet afvejning skal afgøres, om repressalier eller straf er berettiget som nødvendig og proportional reaktion (præmisserne 73-78). Der kan lægges vægt på: 1) om andre midler var tilgængelige og effektive til at rette op på de kritisable forhold, 2) offentlighedens interesse i at få kendskab til forholdene, 3) dokumentation for oplysningers autenticitet, 4) skadens omfang ved offentliggørelse sammenholdt med offentlighedens interesse, 5) den ansattes motiv for afsløring og 6) reaktionens betydning for den ansatte. Guja v. Moldova 12.2.2008.

EMD fastslog efter en samlet vurdering, at fyringen af pressechefen var i strid med ytringsfriheden. Afgørelsen i Guja-sagen blev truffet af den øverste instans ved domstolen (Grand Chamber), og senere afgørelser har taget udgangspunkt i dommens kriterier.

I sagerne ved EMD bliver der lagt vægt på, om den ansatte handlede i god tro om oplysningers autenticitet. Sikring og videregivelse af dokumentation taler for, at whistleblowing er berettiget. EMD nævner typisk i præmisserne for afgørelser, om der først er sagt fra internt, men det er ikke et absolut krav. I sagen om politisk pression var der f.eks. ikke realistisk udsigt til, at anklagemyndighedens ledelse ville eller kunne tage et opgør med pressionen, og EMD konkluderede, at det var berettiget at gå direkte til en avis.

Ulovlig overvågning fra efterretningsvæsen: En ansat hos efterretningsvæsenet i Rumænien konstaterede under arbejdet en række ulovlige aflytninger af journalister, politikere og forretningsfolk. Han rapporterede om de ulovlige forhold til overordnede, men de greb ikke ind. Han orienterede pressen og blev tiltalt og straffet. EMD udtalte, at afsløring af ulovlige aflytninger er vigtigt for et demokratisk samfund og vejer tungere end hensynet til fortrolighed om efterretningsvæsenet. EMD lagde desuden vægt på, at whistleblowerens havde rimelig grund til at antage, at oplysningerne var korrekte. EMD konkluderede, at straffen mod whistlebloweren var i strid med art. 10. Bucur and Toma v. Romania, EMD 8.1.2013.

De ovenfor omtalte sager fra Menneskerettighedsdomstolen handlede om whistleblowing fra offentlige myndigheder. Den næste sag viser, at sanktioner mod whistleblowere ved privat organiserede virksomheder, der varetager offentlige opgaver, også kan være i strid med menneskeretten.

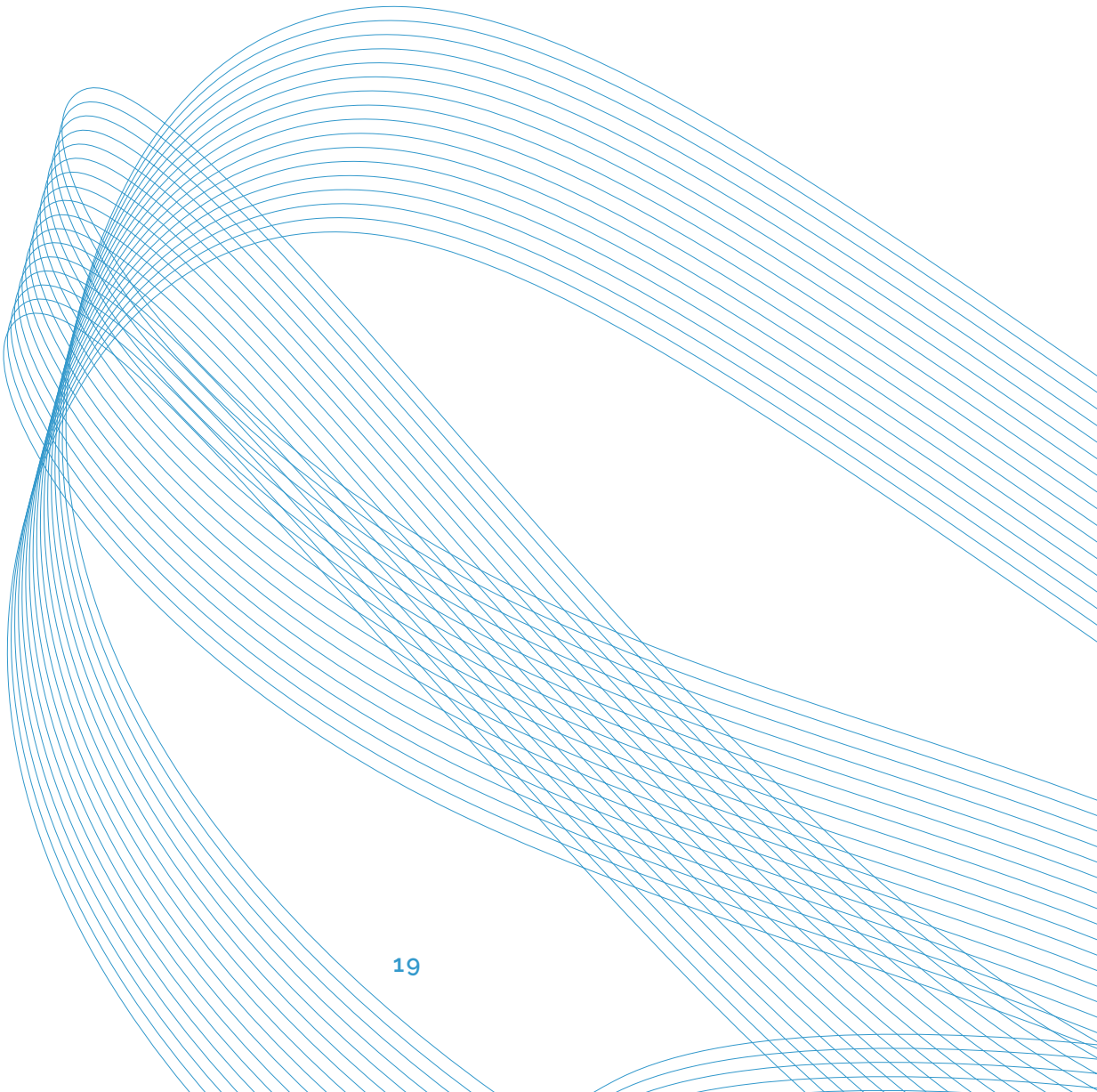
Omsorgssvigt på plejehjem: En sygeplejerske blev fyret fra et plejehjem på grund af hendes klage til en kontrolmyndighed over ulovlige mangler ved plejestandarden. Plejehjemmet var organiseret som privat selskab. Sygeplejerskens klager til ledelsen førte ikke til forbedringer, og derefter fulgte et længere forløb med inddragelse af fagforening, forgæves forsøg på at anlægge retssag mod selskabet og presseomtale. Arbejdsretten i Berlin konkluderede, at fyringen var i strid med ytringsfriheden, men en appeldomstol i Tyskland nåede frem til, at fyringen var i orden. Derefter blev fyringen indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der lagde stor vægt på offentlighedens interesse i information om behandlingen af ældre og fastslog, at fyringen af sygeplejersken var i strid med ytringsfriheden. Heinisch v. Germany 21.10 2011.

Menneskerettighedsdomstolens Grand Chamber har i 2023 fastslået, at offentlighedens interesser også kan have afgørende betydning ved whistleblowing om private virksomheders skattely.

Multinationale selskabers skattepraksis: En tidligere ansat ved PricewaterhouseCoopers, der havde været beskæftiget med skattesager, blev i Luxembourg domfældt med en lille bødestraf for udlevering af en række fortrolige dokumenter til pressen om multinationale selskabers skattepraksis. Selskabernes meget beskedne skattebetaling var lovlig efter reglerne i Luxembourg. EMD finpudsede kriterierne fra Guja-sagen, lagde stor vægt på offentlighedens interesse og konkluderede, at dommen i Luxembourg var i strid med ytringsfriheden (EMRK art. 10). Halet v. Luxembourg 14.2.2023.

Afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen illustrerer, at informations- og ytringsfriheden omfatter et bredt spektrum af oplysninger, vurderinger og meninger om forhold, der har samfundsmæssig interesse.

Menneskerettighedsdomstolens praksis for beskyttelse af privatliv (EMRK art. 8) har også relevans for whistleblowing. Domstolens krav til offentlighed om sikkerheds- og sundhedsrisici for ansatte og borgere i nærområder til virksomheder er omtalt nærmere i afsnittet: Grænser for forretningshemmeligheder.



4. WHISTLEBLOWER-LOVEN

Indledning

Whistleblowerloven blev vedtaget i 2021 og bygger på et EU-direktiv fra 2019. Reglerne har generel betydning og omfatter både den private og den offentlige sektor. Nogle år tidligere blev der vedtaget nogle særlige EU-direktiver og lovregler bl.a. for den finansielle sektor og om hvidvask.

Baggrunden for EU-initiativerne er omfattende og alvorlige sager om korruption, skatteunddragelse, hvidvask og andre former for svindel. I de store sager "Lux Leaks" og "Panama Papers" blev meget omfattende omgåelser af skatteregler afdækket af undersøgende journalister med hjælp fra whistleblowere. Der er utallige mindre omtalte afsløringer af alle mulige former for svindel.

Direktivet og whistleblowerloven giver både mulighed for indberetning til whistleblowerordninger og offentliggørelse, og reglerne giver whistlebloweren beskyttelse mod både retlige sanktioner og negative reaktioner fra arbejdsgiver, når visse betingelser er opfyldt.

Personer, der får kendskab til overtrædelser fra en arbejdsrelation, kan frygte repressalier fra ledelsen, hvis de gør opmærksom på forhold. Whistleblowerreglerne har til formål at styrke håndhævelsen og forebygge overtrædelser af regler. Afsløringer og retsforfølgning af overtrædelser har afgørende betydning for at styrke ansvarlighed i både den private og offentlige sektor. Whistleblowing er desuden vigtigt for at beskytte lovlige virksomheder mod unfair konkurrence fra virksomheder, der overtræder regler.

Direktivet og whistleblowerloven definerer, hvilke persongrupper der er omfattet. Det gælder ikke kun ansatte, men også andre, der har arbejdsrelationer til den pågældende private virksomhed, offentlige forvaltning eller anden organisation.

Reglerne definerer også, hvilke forhold der er omfattet. Direktivet omfatter overtrædelser af en lang række EU-regler og danske regler, der bygger på EU-regler. Loven supplerer med alvorlige overtrædelser af danske lovregler, retsprincipper for offentlige forvaltninger, faglige standarder og grov chikane.

Den grundlæggende betingelse for den særlige beskyttelse er, at whistlebloweren på tidspunktet for

whistleblowing havde rimelig grund til at tro, at oplysninger var korrekte og handlede om forhold omfattet af reglerne.

Kravene i direktivet og loven kan ikke fraviges ved aftaler, ansættelsesformer, loyalitetsbestemmelser, voldgiftsaftaler eller andet.

Direktivets regler indeholder minimumskrav, der ikke kan fraviges ved national lov. Direktivet skal derfor følges på punkter, hvor whistleblowerloven er upræcis eller ikke lever helt op til direktivets krav. I de følgende afsnit er henvist både til loven og direktivet.

4.1 Hvem kan bruge loven?

Direktivet og whistleblowerloven gælder for personer, der har oplysninger fra en arbejdsrelation i bred forstand. Baggrunden er, at arbejdsrelationer giver særlige risici for repressalier og økonomisk sårbarhed for whistleblowerens (direktivets betragtning 36).

Reglerne er generelle og omfatter både den private og offentlige sektor, f.eks. virksomheder, fonde, organisationer, foreninger, kommuner, ministerier, domstole og Folketinget.

Reglerne omfatter arbejdsrelationer: fastansatte, deltidsansatte, vikarer, ledere, frivillige, praktikanter, konsulenter og leverandører. Aktionærer og bestyrelsesmedlemmer er omfattet ved virksomheder (whistleblowerloven § 3, nr. 7 og direktivets betragtninger nr. 38 og 40).

Reglerne gælder, uanset arbejdsopgaven er startet, under udførelse eller afsluttet. Tidligere ansatte er også omfattet. Direktivet fastslår, at beskyttelsen gælder, uanset whistleblowerens er statsborger i et EU-land eller i andre lande (direktivet art. 4, stk. 2 og 3 og betragtning nr. 37).

Ansatte ved samarbejdspartnerne eller leverandører er også omfattet. Ansatte ved konsulentfirmaer, der leverer tjenesteydelser, kan f.eks. være vidner til, at vigtige oplysninger bliver skjult eller spinnet i en politisk beslutningsproces. Ansatte ved leverandører kan f.eks. være tæt på oplysninger om ulovlig fremstilling, import og distribution af farlige produkter (direktivets betragtning nr. 39).

Plejefamilier er f.eks. enten omfattet som kommunalt ansatte eller som selvstændige erhvervsdrivende, der udfører arbejde for kommunen.

Beskyttelsen omfatter desuden "formidlere" og andre, der har forbindelse til whistleblowerens og risikerer repressalier i arbejdsrelationer til whistleblowerens arbejdsplads, f.eks. kolleger eller familie. Virksomheder, som whistleblowerens ejer eller arbejder for, er også beskyttede (whistleblowerloven § 8, stk. 2, direktivets betragtninger nr. 41 og art. 4, stk. 4).

Personer, der rådgiver eller støtter whistleblowerен med indberetning til whistleblowerenhed eller offentliggørelse, er beskyttede som "formidlere", når bistand ydes i en arbejdsrelateret sammenhæng, f.eks. af en tillidsrepræsentant eller kollega. Det gælder både en formidler, der opmuntrer og støtter whistlebloweren, og en formidler, der foretager indberetningen eller offentliggørelse (whistleblowerloven § 3, nr. 8).

Andre, der har forbindelse til whistlebloweren, er også beskyttede, når de risikerer repressalier i en arbejdsrelateret sammenhæng, f.eks. fagforeningsrepræsentanter, kolleger og familie (whistleblowerloven § 8, stk. 2, nr. 2).

Selve rådgivningen og støtten er typisk fortrolig, men det hindrer ikke en formidler i at få vejledning fra ekstern rådgivning, f.eks. en faglig organisation.

Politikere med kendskab til forhold i en politisk rolle er som hovedregel ikke omfattet, når de får kendskab til ulovlige eller kritisable forhold i den politiske rolle. Bestyrelsesmedlemmer er kun omfattet ved private virksomheder og ikke som medlemmer af kommunalbestyrelse, regionsråd eller andre organer, der hører under forvaltningsloven (§ 1). Folketingsmedlemmer er heller ikke omfattet. En politiker, der er valgt eller udpeget som medlem af bestyrelsen for et offentligt ejet selskab, er omfattet af whistleblowerloven (§ 3 nr. 7 c). En politiker er også omfattet som bestyrelsesmedlem i en forening, f.eks. et politisk parti. I øvrigt må whistleblowing fra politikere bygge på menneskerettighederne.

En journalist, der arbejder med kommunikation ved en virksomhed, myndighed eller anden organisation, er omfattet ved whistleblowing om forhold i organisationen. Beskyttelsen gælder også ved rådgivning og støtte til en kollega, f.eks. med kontakt til en journalist ved et medie. En journalist ved et medie er omfattet ved egen whistleblowing eller rådgivning til en kollega ved mediet, f.eks. om mediets indtægter ved skjult reklame.

Journalister ved medier er ikke beskyttede som "formidlere" efter whistleblowerloven, når de bidrager med research og publicering om forhold, de har fået kendskab til ved whistleblowing fra andre virksomheder eller myndigheder. Seriøs journalistik om samfundsmæssige forhold er i stedet beskyttet af de grundlæggende menneskerettigheder om informations- og ytringsfrihed.

4.2. Hvilke forhold er omfattet?

Overtrædelser og omgåelser af en lang række EU-regler er omfattet af både direktivet og whistleblowerloven inklusive danske regler, der bygger på EU-regler. Det gælder bl.a. overtrædelse og omgåelse af regler for udbud, finansiering, støtteordninger, konkurrence, det indre marked,

miljøbeskyttelse, datasikkerhed, produktsikkerhed, transportsikkerhed, nuklear sikkerhed, fødevaresikkerhed, folkesundhed, dyrevelfærd, forbrugerbeskyttelse, sort marked for våben og skatteregler for selskaber (whistleblowerloven § 1, stk. 1, nr. 1 og § 3, nr. 1; direktivets art. 2, stk. 1, betragtning nr. 6-19).

Udover overtrædelse af de EU-regler, der er nævnt i direktivet, omfatter whistleblowerloven alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold. Loven omfatter også handlinger og undladelser, der gør det muligt at omgå reglernes formål (§ 1, stk. 1, nr. 2 og § 3, nr. 1).

Alvorlige lovovertrædelser kan både handle om overtrædelser af danske regler, international ret (konventioner m.v.) og EU-regler, der ikke er omfattet af direktivet, f.eks. overtrædelse af regler for arbejdsmarkedet. Alvorlige overtrædelser af arbejdsmiljøregler er f.eks. omfattet af loven.

Om et forhold er alvorligt, må afgøres ved konkret vurdering, hvor der skal lægges vægt på, om det er i offentlighedens interesse, at forholdet bliver undersøgt.

Det fremgår af lovforslagets bemærkninger, at whistleblowerloven omfatter overtrædelser af straffeloven, f.eks. dokumentfalsk, bestikkelse, underslæb og bedrageri. Desuden nævnes "grove eller gentagne overtrædelser af anden lovgivning, herunder lovgivning om magtanvendelse, forvaltningsloven, offentlighedsloven samt efter omstændighederne, f.eks. lovgivning, som har til formål at sikre folkesundheden, sikkerhed i transportsektoren eller beskyttelse af natur og miljø m.v." (bemærkninger til § 1).

Mange andre overtrædelser end de nævnte kan være alvorlige, f.eks. overtrædelse og omgåelse af lovregler for arbejdsmiljø, skatter og afgifter og sociale ydelser.

Alvorlig tilsidesættelse af faglige standarder er også omfattet, f.eks. omsorgssvigt ved plejehjem eller byggesjusk. Det samme gælder grove eller gentagne overtrædelser af arbejdspladsens interne retningslinjer, f.eks. om tjenesterejser, gaver, bogføring og regnskaber. Alvorlige fejl og alvorlige uregelmæssigheder forbundet med it-drift eller it-systemstyring er ligeledes omfattet.

Whistleblowerens eget ansættelsesforhold er typisk ikke omfattet, medmindre der er tale om alvorlige lovovertrædelser eller andre alvorlige forhold. Seksuelle krænkelser er omfattet af whistleblowerloven på linje med ligebehandlingsloven, der definerer chikane som verbal, ikkeverbal eller fysisk adfærd, der krænker en persons værdighed ved at skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima. Andre grove former for chikane, f.eks. på grund af race, køn, politisk eller religiøst tilhørsforhold, er også omfattet.

Whistleblowerloven omfatter endvidere grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige

principper ved offentlige forvaltninger, f.eks. sagsbehandling i strid med retsprincipperne om saglighed, lighed, magtfordrejning og proportionalitet. Ifølge lovforslagets bemærkninger er "bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere" omfattet.

Whistleblowerlovens anvendelsesområde gælder for både indberetninger og offentliggørelse, selv om loven i § 1 kun nævner indberetninger. Det fremgår af Justitsministeriets svar til Folketingets Retsudvalg, at en whistleblower hverken må hindres i indberetning eller offentliggørelse om forhold, der er omfattet. En arbejdsgivers advarsel til sine ansatte om at gå til pressen med oplysninger om overtrædelser på arbejdspladsen kan være en ulovlig hindring, der giver ansatte ret til godtgørelse (svar på spørgsmål 24).

Justitsministeriets svar til Folketingets Retsudvalg under lovforslagets behandling giver en række eksempler: En embedsmand i et ministerium kan være omfattet af whistleblowerloven ved orientering til en journalist om: a) ministerielt spin mod et oppositionspartis forslag under fortrolige forhandlinger; b) væsentlige oplysninger om et lovforslags konsekvenser, som ikke er videregivet til folketingsmedlemmer; c) ændringer i Skattestyrelsens organisering og ressourcetilgang, der svækkede kontrollen af skattesager; og d) manglende lovhjemmel til et initiativ, som ministeren har besluttet. En kommunalt ansat sosu-assistent og en medarbejder ved et entreprenørfirma kan være omfattet ved at oplyse en journalist om henholdsvis ressourceproblemer ved et plejehjem og tilsidesættelse af faglige standarder for fundamenter til et byggeri. (Svar på spørgsmål 18-23).

Justitsministeriet nævner i et svar til Retsudvalget, at bevidst vildledning af politikere og offentligheden "i almindelighed" vil være omfattet (svar på spørgsmål 56). Lovens beskyttelse gælder for whistleblowere, der på tidspunktet for whistleblowing havde rimelig grund til at antage, at oplysninger hører under loven. Det må f.eks. gælde ved whistleblowerens mistanke om, at en forvaltning skjuler oplysninger, der er vigtige for en demokratisk beslutningsproces (whistleblowerloven § 3, nr. 2).

Whistleblowing er ikke begrænset til handlinger og undladelser, der er ulovlige, men omfatter også handlinger og undladelser, der gør det muligt at omgå retsreglers formål (direktivet art. 5, pkt. 1, loven § 3, nr. 1). Både aktuelle og ældre forhold er omfattet. Loven omfatter overtrædelser og omgåelser, uanset de har fundet sted eller med stor sandsynlighed vil finde sted. Forsøg på at skjule overtrædelser er også omfattet. (Whistleblowerloven § 3, nr. 2).

Direktivet og loven er ikke begrænset til whistleblowing, der bygger på sikker viden. Den gælder også ved rimelig tvivl eller mistanke. Der kan ikke kræves egentlige beviser – rimelig mistanke er tilstrækkeligt. Beskyttelsen omfatter ikke ubegrundede rygter og sladder. Direktivet nævner, at reglerne omfatter handlinger eller undladelser, som den indberettende person har rimelig grund til at betragte som overtrædelser, samt forsøg på at skjule overtrædelser. (Whistleblowerloven § 3, nr. 2 og direktivets betragtning nr. 43).

Undtagelser

Egne ansættelsesforhold er som udgangspunkt ikke omfattet, medmindre der er tale om seksuel chikane eller anden grov chikane, f.eks. på grund af race, køn, politisk eller religiøs tilhørsforhold.

Overtrædelser af interne retningslinjer om sygefravær eller rygning er ikke omfattet. Oplysninger om bagatelagtige forhold er heller ikke.

Nogle oplysninger om ulovlige og kritisable forhold er undtaget fra whistleblowerloven, uanset de er alvorlige (whistleblowerloven § 1, stk. 3):

1) Oplysninger, der er klassificerede oplysninger ved efterretningstjenester og Forsvaret og undergivet tavshedspligt af hensyn til statens sikkerhed. Der er ikke tavshedspligt for oplysninger, der blot er klassificeret til "tjenstligt brug". En særlig whistleblowerordning for Politiets Efterretningstjeneste er oprettet ved Justitsministeriet og for Forsvarets Efterretningstjeneste ved Forsvarsministeriet (whistleblowerloven § 17, stk. 2 og 3).

2) Oplysninger, der er omfattet af advokaters tavshedspligt om deres klienters forhold. Oplysninger om advokaters forhold er ikke undtaget.

3) Oplysninger i sundhedssektoren om enkelte patienters helbred og andre fortrolige oplysninger om en patients forhold, f.eks. oplysninger om strafbare forhold, som sundhedspersonale får mistanke eller viden om i forbindelse med undersøgelser og behandling. Andre oplysninger om forhold i sundhedssektoren er ikke undtaget.

4) Oplysninger om rådslagning og afstemning ved domstole om retssager.

5) Sager inden for strafferetsplejen er undtaget ifølge lovens tekst. Undtagelsen gælder behandlingen af sager inden for strafferetsplejen jf. direktivet, der fastslår, at undtagelsen gælder for straffeprocessuelle regler og handler om beskyttelse af efterforskning og retten til forsvar (art. 3, stk. 3 d og betragtning nr. 28). Whistleblowing om strafbare forhold er ikke undtaget. Det er tværtimod et kerneområde.

Oplysninger om overtrædelse og omgåelse af regler for udbud er som nævnt omfattet, men det gælder ikke oplysninger, der vedrører væsentlige sikkerhedsinteresser om fabrikation eller handel med våben (direktivets betragtning nr. 24 og whistleblowerloven § 1, stk. 2). Andre oplysninger om Forsvaret, f.eks. forkerte oplysninger til politikere i en beslutningsproces om våbenindkøb, er ikke undtaget.

Der er ikke særlige undtagelser for bestemte erhverv udover de ovenfor nævnte undtagelser for advokater og sundhedspersonale (direktivets betragtning nr. 27).

5. WHISTLEBLOWER-ORDNINGER

Indledning

Det er typisk oplagt at orientere tillidsrepræsentant om ulovlige og kritisable forhold. Det kan også være fornuftigt at orientere ledelsen, men en ansat, der vil sikre sig den særlige beskyttelse efter whistleblowerloven, kan ikke nøjes med det.

Dette kapitel handler om whistleblowerordninger – både interne ved de enkelte virksomheder, myndigheder og organisationer, Den Nationale Whistleblowerordning, der er oprettet ved Datatilsynet, og særlige ordninger. Offentliggørelse i whistleblowerlovens forstand har en bred betydning og kan både ske ved direkte offentliggørelse og ved orientering til f.eks. fagforening eller journalist. Lovens regler om offentliggørelse bliver omtalt i næste kapitel.

Ledelsen skal udpege en eller flere ansatte, f.eks. fra HR-afdelingen, der skal varetage den interne whistleblowerordning, eller indgå aftale med et firma, f.eks. advokat, om at varetage opgaven.

Den enkelte arbejdsplads skal informere tydeligt om, hvordan indberetning til whistleblowerenheden kan foregå, og hvilke krav der gælder for whistleblowerenhedens modtagelse, opfølgning og feedback.

Ledelsen i virksomheder, offentlige forvaltninger m.v. kan blive inddraget i undersøgelser, som indberetninger til den interne whistleblowerenhed giver anledning til. Advokater, tilsynsmyndigheder og andre eksterne kan også blive inddraget. Ifølge loven skal opfølgningen på indberetninger være upartisk, og ledelsen må ikke give instrukser om behandlingen af de enkelte indberetninger. I praksis kan det være svært at sikre upartiskhed i opfølgningen på indberetninger, og der er sandsynligvis store variationer i kvaliteten.

Whistleblowerenheden og andre, der bliver inddraget i opfølgning, er i loven pålagt en særlig tavshedspligt, der både skal sikre fortrolighed om whistleblowerens identitet og om indberetningens oplysninger om forhold.

Ved offentlige forvaltninger betyder den særlige tavshedspligt, at muligheder for aktindsigt efter offentlighedsloven ikke gælder for indberetninger. Der er dog ret til aktindsigt efter almindelige

regler i oplysninger, som whistleblowerenheden eller andre aktører indsamler eller udarbejder i forbindelse med opfølgning.

På nogle områder stillede EU krav om særlige whistleblowerordninger, før det generelle whistleblowerdirektiv blev vedtaget. Direktiver for den finansielle sektor blev vedtaget som følge af finanskrisen i slutningen af 00'erne. Hvidvaskdirektivet blev vedtaget på grund af den stigende økonomiske kriminalitet. EU har endvidere stillet krav om whistleblowerordninger for offshore-anlæg. Danmark har ved lovgivning gennemført krav til særlige whistleblowerordninger. I Danmark er desuden etableret særlige ordninger for covid-19-kompensationer, revision og efterretningstjenester.

5.1. Interne whistleblowerordninger

Virksomheder, myndigheder og andre organisationer med 50 ansatte eller flere har pligt til at oprette en intern whistleblowerordning (whistleblowerloven § 9). Det gælder også domstole, Folketinget, fonde, partier, arbejdsgiverorganisationer, fagforeninger og andre foreninger. Justitsministeriets vejledninger angiver, hvordan antal ansatte skal opgøres (kap. 3 i Justitsministeriets vejledning for whistleblowerordninger for offentlige arbejdspladser henholdsvis private arbejdspladser).

Fritagelsen for små virksomheder gælder ikke for oplysninger om hvidvask, finanssektoren, revisorer, sikkerhedsforhold ved civil luftfart og offshore olie- og gasaktiviteter, hvor der er krav til særlige whistleblowerordninger (direktivet betragtning nr. 50 og art. 3, stk. 1).

Ansatte ved mindre virksomheder, myndigheder og andre organisationer, der ikke har en intern ordning, kan indberette til Den Nationale Whistleblowerordning.

Der er op til ledelsen af den enkelte virksomhed, myndighed eller anden organisation at udpege en eller flere personer til en whistleblowerenhed, f.eks. HR-medarbejder, jurist, revisor eller bestyrelsesmedlem. De pågældende kan fortsat have andre opgaver for organisationen. Loven nævner, at personen eller afdelingen skal være upartisk, men stiller ikke krav om organisatorisk eller økonomisk uafhængighed af ledelsen.

Opgaverne kan overlades helt eller delvist til en tredjepart, f.eks. advokat, revisor eller en fælles enhed for flere organisationer i en koncern, eller flere kommuner (whistleblowerloven § 9, stk. 3, §§11, 14 og 15).

Virksomheder, myndigheder og andre organisationer skal oplyse om deres whistleblowerordning og procedurer for indberetning, og det sker typisk på hjemmeside eller intranet (whistleblowerloven § 13). Der skal være mulighed for enten skriftlig eller mundtlig indberetning eller begge dele

(whistleblowerloven § 10). Det er valgfrit, om det skal være muligt at indberette anonymt til en intern whistleblowerordning.

Whistleblowerordningen ved en virksomhed, myndighed eller anden organisation skal som minimum kunne bruges af arbejdspladsens arbejdstagere inklusive deltidsansatte og vikarer. Ledelsen i den enkelte organisation kan bestemme, at ordningen også kan bruges af andre, der er omfattet af lovens personkreds, f.eks. praktikanter, frivillige, tidligere ansatte, aktionærer, bestyrelsesmedlemmer og selvstændige erhvervsdrivende, der samarbejder med organisationen. De kan ellers kun benytte Den Nationale Whistleblowerordning (kap. 4 i Justitsministeriets vejledninger for whistleblowerordninger for offentlige arbejdspladser henholdsvis private arbejdspladser).

Eksempel på organisering: På Skatteministeriets område er etableret fire whistleblowerordninger. Ulovlige eller kritisable forhold i Skatteforvaltningen indberettes til ordningen for denne forvaltning, der omfatter en række styrelser: Skattestyrelsen, Toldstyrelsen, Motorstyrelsen, Gældsstyrelsen, Vurderingsstyrelsen, Udviklings- og Forenklingsstyrelsen og Administrations- og Servicestyrelsen. Skatteministeriets departement og Skatteankestyrelsen har deres egne ordninger. Desuden har Spillemyndigheden sin egen whistleblowerordning, der også kan bruges til at indberette oplysninger om alvorlige fejl og uregelmæssigheder ved it-driften og it-udviklingen på told- og skatteforvaltningens område. Ved it-problemer vil det uafhængige It-tilsyn på ministeriets område blive underrettet (https://www.spillemyndigheden.dk/whistleblowerordning).

Skatteministeriets whistleblowerordninger kan bruges af ansatte og den øvrige personkreds, der er omfattet af whistleblowerloven. De har også mulighed for offentliggørelse efter lovens regler herom. Borgere eller virksomheder, der vil indberette oplysninger om skattesnyd, skal ikke henvende sig til whistleblowerordninger men til Skattestyrelsen.

Hvis en whistleblowerordning giver mulighed for henvendelser fra personer uden for lovens personkreds, f.eks. borgere, medlemmer i en forening eller kunder i en butik, vil de ikke være beskyttede efter whistleblowerlovens regler.

5.2. Den Nationale Whistleblowerordning

Der findes desuden en ekstern whistleblowerordning, der kaldes Den Nationale Whistleblowerordning. Den er etableret i tilknytning til Datatilsynet (whistleblowerloven § 17, stk. 1).

Whistlebloweren kan vælge at indberette direkte til denne eksterne ordning eller gå videre hertil, hvis der ikke er modtaget bekræftelse på intern indberetning i løbet af syv dage, modtaget feedback inden tre måneder, eller indberetningen ikke er behandlet grundigt (direktivet art. 11 og 12).

Den Nationale Whistleblowerordning kan bruges af hele personkredsen, der er omfattet af loven. Denne whistleblowerordning kan også bruges, hvis der ikke findes en intern ordning på arbejdspladser med mindre end 50 ansatte. Der kan indberettes skriftligt eller mundtligt og efter anmodning ved fysisk møde. Det er muligt at indberette anonymt.

5.3. Indberetning og opfølgning

Interne whistleblowerenheder
Den enkelte whistleblowerordning fastsætter de nærmere procedurer for indberetning og opfølgning.

Hvis den interne ordning giver mulighed for mundtlig indberetning, kan det ske via telefonisk hotline, andre former for talemeddelelsessystem eller fysisk møde. Skriftlig indberetning kan ske ved e-mail, fysisk klageboks eller via en onlineplatform. Ved ordninger, der giver mulighed for mundtlig indberetning, har whistleblowerer efter anmodning ret til et fysisk møde.

Det kan fastsættes for den enkelte interne ordning, om det skal være muligt at indberette anonymt. Uanset fravalg af anonyme indberetninger kan en offentlig myndighed dog være forpligtet til at undersøge en anonym indberetning om alvorlige forhold.

Senest syv dage efter en indberetning skal whistleblowerer modtage en bekræftelse på, at den er modtaget. Weekender og helligdage tæller med. Det betyder, at en indberetning, der er modtaget en mandag, skal bekræftes senest den følgende mandag (afsnit 6.2 og 6.3 i vejledning for private arbejdspladser henholdsvis vejledning for offentlige arbejdspladser).

Whistleblowerenheden kan kontakte whistleblowerer for at få supplerende oplysninger. Mundtlige indberetninger og oplysninger ved møder skal refereres nøjagtigt, og whistleblowerer skal have mulighed for gennemlæsning og accept ved underskrift (whistleblowerloven § 12 og direktivet art. 18).

Whistleblowerenheden skal modtage indberetninger, følge op og give feedback til whistleblowerer (whistleblowerloven § 11). Ledelsen må ikke instruere whistleblowerenheden om, hvordan en konkret indberetning skal håndteres, men kan fastsætte generelle retningslinjer eller vejledning for whistleblowerenhedens opfølgning.

Whistleblowerenheden skal indledningsvis tage stilling til, om indberetningen er omfattet af whistleblowerloven, og skal orientere whistleblowerer, hvis den vurderer, det ikke er tilfældet.
I andre tilfælde skal whistleblowerenheden undersøge de forhold, der er indberettet om. Det kan

være vanskeligt at følge op på en anonym indberetning, medmindre den indeholder dokumentation.

Ifølge Justitsministeriets vejledninger kan ledelsens retningslinjer bestemme, om undersøgelser skal foretages af whistleblowerenheden med indhentning af oplysninger fra afdelinger i organisationen. Retningslinjer kan bestemme, at undersøgelsen skal foretages af en relevant afdeling i organisationen, der rapporterer til whistleblowerenheden. Ifølge Justitsministeriets vejledninger skal enheden være opmærksom på habilitetsproblemer. Det er muligt at inddrage eksterne i undersøgelser af indberetning, f.eks. advokat, tilsyn eller politi.

Ledelsen bestemmer, om whistleblowerenheden alene skal stå for undersøgelser, eller om den også skal have kompetence til at komme med indstillinger til ledelsen, træffe beslutninger om reaktioner og anmelde forhold til politiet (vejledning for private arbejdspladser side 21 og vejledning for offent-lige arbejdspladser side 18).

Whistleblowerenheden skal orientere whistlebloweren senest tre måneder fra bekræftelsen af modtagelsen. Enheden kan f.eks. meddele, at sagen er afsluttet, fordi forhold ikke er omfattet af whistleblowerloven eller på grund af utilstrækkeligt bevismateriale eller andre grunde. Enheden kan ellers orientere om, at der er iværksat en intern undersøgelse eller indberettet til kompetent myndighed. Whistlebloweren bør under alle omstændigheder orienteres om undersøgelsens forløb og udfald. Fristen for orientering om undersøgelsens resultat kan forlænges til seks måneder (whistleblowerloven § 12 og direktivets betragtning nr. 57, 58 og 67).

Den Nationale Whistleblowerordning

Den Nationale Whistleblowerordning informerer om, hvem der kan bruge ordningen, hvad der kan indberettes, og hvordan der indberettes via telefon, mail, portal eller fremmøde. Det er muligt at indberette anonymt.

Den Nationale Whistleblowerenhed skal give whistlebloweren en bekræftelse på modtagelsen inden for 7 dage, medmindre særlige behov for beskyttelse af whistlebloweren taler imod, eller anonymitet forhindrer (whistleblowerloven 20, stk. 2, nr. 1).

Whistleblowerenheden kan afslutte behandlingen af indberetninger, der er mindre alvorlige eller ikke indeholder væsentlige nye oplysninger i forhold til en tidligere indberetning (whistleblowerloven § 21).

Whistlebloweren skal have feedback inden for tre måneder fra indberetningen eller seks måneder, når udskydelse kan begrundes. Fristerne gælder for den del af opfølgningen, der skal foretages af Den Nationale Whistleblowerordning.
Indberetning til Den Nationale Whistleblowerenhed kan være en tidskrævende omvej, fordi enheden

enheden ikke har faglig kompetence til egentlig efterforskning og retsforfølgning, men må videregive til en tilsynsmyndighed, når den vurderer, at det er nødvendigt. Der er ikke frister for efterfølgende opfølgning ved tilsynsmyndighed.

5.4 Særlige ordninger for hvidvask, finanssektor, revision, efterretningstjenester m.m.

På visse områder findes særlige whistleblowerordninger, der på nogle punkter afviger fra whistleblowerlovens generelle regler.

I øvrigt gælder de generelle regler, bl.a. retten til offentliggørelse efter regler i whistleblowerloven, lov om forretningshemmeligheder, offentligt ansattes ytringsfrihed og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Hvidvask
Hvidvask handler om camouflering af økonomisk udbytte eller andre midler, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Hvidvask er ikke begrænset til indtægter fra våbensmugling, narkohandel og lignende. Pengene kan stamme fra alle mulige former for strafbare handlinger. Gevinster fra overtrædelser af skatte- og afgiftsregler er også omfattet. Det er ulovligt at modtage, skjule, opbevare eller transportere sådanne midler, uanset de stammer fra kriminalitet i andre lande. Forsøg og medvirken er også omfattet.

Hvidvaskloven er vedtaget på baggrund af EU-direktivet om hvidvask. Hvidvaskloven og direktivet er ændret flere gange, og seneste udgaver er fra 2024.

Danske Banks hvidvasksag: Whistleblowing til Berlingske og til det internationale journalistsamarbejde ICIJ sikrede offentligheden kendskab til omfattende hvidvask i Danske Banks filial i Estland. I sagen var der mistanke om hvidvask i størrelsesordenen 1.500 milliarder kroner i årene 2007-2015. Whistleblowing af dokumenter fra de amerikanske finansmyndigheder gav oplysninger om, at hvidvaskede midler stammede fra våbensmugling, skattesvindel og russiske mafiamidler (Wikipedia: Danske Banks hvidvasksag).

Hvidvaskdirektivet kræver, at medlemsstaterne opretter en særlig finansiel efterretningsenhed til forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask. I Danmark er opgaven placeret hos Hvidvasksekretariatet hos Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet.

Virksomheder og personer på områder, der er særlig udsat for hvidvask, har pligt til omgående at underrette Hvidvasksekretariatet, hvis de får kendskab til, mistanke om eller rimelig grund til at for-

formode, at en transaktion, midler eller en aktivitet har eller har haft tilknytning til hvidvask. Det gælder f.eks. pengeinstitutter, spiludbydere, kunsthandlere, ejendomshandlere og auktionshuse. Advokater, revisorer og skatterådgivere er også omfattet af hvidvaskloven.

Advokater er undtaget fra underretningspligt om oplysninger, de modtager eller indhenter fra en klient i forbindelse med, at advokaten fastslår klientens retsstilling eller repræsenterer denne under en retssag. Revisorer er undtaget fra underretningspligten, når de repræsenterer en klient i Landsskatteretten, uanset oplysninger er modtaget før, under eller efter sagen. Undtagelserne gælder dog ikke, når en advokat eller revisor ved eller burde vide, at klienten søger bistand med henblik på hvidvask.

En overtrædelse eller mulig overtrædelse begået af en virksomhed, dens ansatte eller medlemmer af bestyrelsen er omfattet af underretningspligten. Det gælder også overtrædelser, der skyldes grundlæggende systemfejl i virksomheden, f.eks. it-systemer, der systematisk filtrerer oplysninger.

Whistleblowerordninger for den finansielle sektor omfatter også oplysninger om hvidvask. Andre virksomheder, der er omfattet af hvidvaskloven, f.eks. spilvirksomheder, skal have lignende ordning, hvis de har mere end fem ansatte. Oplysninger om hvidvask til interne whistleblowerordninger skal videregives til Hvidvasksekretariatet.

Det skal være muligt at indberette fuldstændigt anonymt. Det må derfor ikke være muligt at spore whistleblowerens identitet via oplysninger om computerens IP-adresse eller på anden vis.

En virksomhed må ikke udsætte en ansat eller tidligere ansat for repressalier som følge af indberetning om hvidvask. Repressalier kan udløse krav om godtgørelse. Beskyttelsen gælder også, når mistanke om hvidvask bliver afkræftet.

Ifølge Finanstilsynets vejledning er alle former for ufordelagtig behandling som udgangspunkt omfattet, hvis der er årsagssammenhæng mellem repressalie og indberetning. Det betyder ifølge vejledningen, at forbuddet omfatter repressalier, der er besluttet, efter at den ansatte eller tidligere ansatte har indberettet en virksomheds overtrædelse eller potentielle overtrædelse.

Den finansielle sektor

På baggrund af den finansielle sektors rolle i finanskrisen vedtog EU en række direktiver med krav om mere kontrol, bl.a. whistleblowerordninger: direktiv om markedet for finansielle instrumenter, direktiv om kapitalkrav, direktiv om markedsmisbrug og direktiv om forsikringer.

I marts 2014 vedtog Folketinget en række krav til den finansielle sektor, bl.a. om whistleblowerordninger. Kravene gælder for alle virksomheder, Finanstilsynet fører tilsyn med: banker, realkreditinstitutter, forsikringsselskaber, pensionsselskaber, fondsmæglerselskaber, investeringsselskaber,

ATP m.fl. Loven om finansiel virksomhed har regler om whistleblowerordninger i §§ 75 a og b.

Ansatte i den finansielle sektor kan også indberette til Finanstilsynets centrale whistleblowerordning (Finanstilsynets eksterne whistleblowerordning).

Whistleblowerordningen hos Finanstilsynet modtager indberetninger om snyd i forhold til kunder, brud på den finansielle lovgivning og om virksomhed uden tilladelse. Indberetninger kan handle om overtrædelser eller mistanke om overtrædelser af den finansielle regulering, det vil sige alle love, bekendtgørelser og EU-regler, som Finanstilsynet fører tilsyn med.

Finanstilsynets whistleblowerordning modtager desuden indberetninger om potentielle overtrædelser af markedsmisbrugsreglerne. Det kan f.eks. være indberetninger om mistanke om uretmæssig videregivelse af intern viden, insiderhandel eller kursmanipulation.

Loven forbyder repressalier mod ansatte, der benytter en whistleblowerordning. En ansat, der alligevel bliver udsat for repressalier, har ret til godtgørelse, der fastsættes med udgangspunkt i praksis efter ligebehandlingsloven.

Finanstilsynet har tavshedspligt om oplysninger, der kan identificere en person, der har indberettet en virksomhed for overtrædelse eller potentiel overtrædelse af reglerne. Tavshedspligten gælder også ved andre myndigheder, der bliver involveret i en sag, f.eks. politi og anklagemyndighed. Whistlebloweren kan dog indkaldes som vidne i retten, hvis identiteten er kendt. Tavshedspligten betyder, at oplysninger, der kan identificere whistlebloweren, er undtaget fra reglerne om aktindsigt.

Revision

Erhvervsstyrelsen, der har ansvar for tilsyn med revisorer og revisionsvirksomheder, har etableret en særlig whistleblowerordning for revisorområdet. Ordningen giver mulighed for at indberette anonymt om overtrædelser og mulige overtrædelser af revisorlovgivningen. Information om ordningen: https://erhvervsstyrelsen.dk/whistleblowerordning.

Efterretningstjenester

Ifølge whistleblowerloven skal der oprettes særlige eksterne whistleblowerordninger for efterretningstjenesterne (§ 17, stk. 2 og 3).

Indberetning om forhold ved Politiets Efterretningstjeneste kan ske til en ordning ved Tilsynet med Efterretningstjenesterne.

Indberetninger om forhold i Forsvarets Efterretningstjeneste kan ske til en særlig ordning ved Forsvarsministeriet.

Kompensationsordninger for covid-19

I foråret 2020 blev der indført regler om beskyttelse af whistleblowere for at afdække svindel med Erhvervsstyrelsens kompensationsordninger for covid-19. Loven om erhvervsfremme pålægger Erhvervsstyrelsen at etablere en whistleblowerordning for oplysninger, der giver mulighed for at anmelde svindel.

Offshoreanlæg

Offshoreanlæg er omfattet af særlige whistleblowerordninger, der bygger på EU-krav. Indberetninger af overtrædelser af regler for sikkerhed og sundhed kan ske til en ordning under Arbejdstilsynet. Indberetninger om overtrædelse af miljøregler kan ske til en ordning under Miljøstyrelsen (Miljøstyrelsens vejledning).

EU-organer

Indberetning til relevante EU-organer giver også beskyttelse ifølge EU-direktivet om whistleblowing (art. 6, stk. 4).

5.5. Særlig tavshedspligt

Whistleblowerens overtræder ikke selv nogen tavshedspligt ved indberetning eller offentliggørelse, når reglerne for indberetning er fulgt. Whistleblowing kan heller ikke begrænses ved tjenstlige instrukser, aftaler eller stemplinger med "fortroligt". Den grundlæggende betingelse er, at whistlebloweren på tidspunktet for indberetning eller offentliggørelse havde rimelig grund til at antage, at oplysninger om overtrædelser var korrekte og omfattet af loven (whistlebloverloven § 7, stk. 1 og § 6).

Dette afsnit handler om whistleblowerlovens tavshedspligt for de oplysninger, whistlebloweren giver i en indberetning. Whistleblowerloven pålægger en særlig tavshedspligt om indberetninger. Denne særlige tavshedspligt omfatter alle oplysninger, der indgår i indberetningen, og går dermed videre end direktivets krav om beskyttelse af kildens identitet (whistleblowerloven § 25, direktivet art. 16).

Whistleblowerens identitet

Interne whistleblowerenheder og Den Nationale Whistleblowerenhed skal sikre fortrolighed om en whistleblowers identitet.

Whistleblowerenheder skal som udgangspunkt have samtykke fra whistlebloweren, hvis oplysninger videregives til andre end til personale, der er autoriserede til at følge op på indberetning. Oplysninger, der afslører identiteten, kan dog videregives uden samtykke til en offentlig myndighed, når det er nødvendigt for at imødegå overtrædelser. Whistlebloweren skal underrettes om videre-

givelse, medmindre det vil bringe undersøgelser i fare (whistleblowerloven § 26, stk. 1, 2 og 4).

Personer, der er indberettet for overtrædelser, har som udgangspunkt ikke ret til at få oplyst, hvem whistlebloweren er. Forvaltningslovens regler for parter om aktindsigt, høring og begrundelse gælder derfor ikke for oplysninger om whistleblowerens identitet (whistleblowerloven § 26, stk. 5).

Uden samtykke kan oplysninger om whistleblowerens identitet dog videregives, når det er nødvendigt for at sikre ret til forsvar for en person, der er udsat for beskyldninger om f.eks. seksuel krænkelse eller anden grov chikane.

Oplysninger om indberettede forhold

Udover oplysninger om whistleblowerens identitet har whistleblowerenheder tavshedspligt om de andre oplysninger, der indgår i en indberetning (whistleblowerloven § 25). Hermed er den særlige tavshedspligt for indberetninger til whistleblowerordninger mere omfattende end almindelig tavshedspligt, der er omtalt i afsnit 8.2.

Oplysninger må kun videregives som led i opfølgning eller for at imødegå overtrædelser. I så fald bliver personer og myndigheder, der modtager oplysninger, omfattet af whistleblowerlovens særlige tavshedspligt. Whistlebloweren skal underrettes om videregivelse, medmindre det vil bringe undersøgelser i fare (whistleblowerloven § 26, stk. 3 og 4).

Den særlige tavshedspligt gælder alene indberetningen. Den omfatter ikke oplysninger, der indgår i undersøgelser af de indberettede forhold. Efterforskning ved politiet er undtaget fra whistleblowerloven og dermed også fra den særlige tavshedspligt for indberetninger (whistleblowerloven § 1, stk. 3, nr. 5).

Tavshedspligten bortfalder, hvis whistlebloweren vælger at stå offentligt frem.

5.6. Aktindsigt ved offentlige forvaltninger

Offentlige forvaltninger er omfattet af offentlighedsloven og miljøoplysningsloven (Guide til aktindsigt).

Retten til aktindsigt er ikke begrænset af almindelige lovregler om tavshedspligt, men af særlige lovregler om tavshedspligt (offentlighedsloven § 35). Whistleblowerlovens særlige tavshedspligt betyder, at indberetninger til whistleblowerordninger er undtaget fra offentlighedsloven. Det er vel at mærke kun selve indberetningen, der er undtaget.

"Tavshedspligten omfatter alene oplysninger, der indgår i indberetningen. Hvis en indberetning giver anledning til, at der indledes en sag, vil de øvrige oplysninger, der indsamles i den forbindelse, ikke være omfattet af tavshedspligten. Sådanne oplysninger vil i stedet være undergivet de almindelige regler om videregivelse og aktindsigt i navnlig offentlighedsloven og forvaltningsloven." (Justitsministeriets svar på spørgsmål 25 fra Folketingets Retsudvalg under lovforslagets behandling).

Eksempel 1: I en sag fra Hedensted Kommune konstaterede Ankestyrelsen, at kommunens afslag på aktindsigt i indberetninger til kommunens whistleblowerordning var korrekt. I øvrigt henviste Ankestyrelsen til Justitsministeriets vejledning og anmodede kommunen om at tage stilling til aktindsigt i notater fra advokater og Kommunernes Landsforening, som kommunen havde bedt om at se nærmere på mulige lovbrud eller uregelmæssigheder i forbindelse med indberetninger. (Ankestyrelsen 12.7.2022).

Eksempel 2: Ankestyrelsen tog samme dag stilling til en sag fra Tønder Kommune, der handlede om indberetninger, hvoraf to var modtaget og færdigbehandlet, før whistleblowerloven trådte i kraft 17.12.2021, og en tredje indberetning, som kommunen vurderede faldt uden for whistleblowerordningen. Ankestyrelsen forklarede, at loven og den særlige tavshedspligt hverken kunne anvendes på de ældre indberetninger eller på indberetningen, som kommunen selv vurderede faldt uden for whistleblowerloven. (Ankestyrelsen om Tøndersag 12.7.2022).

Eksempel 3: Ankestyrelsens udtalelse i Tøndersagen er på linje med en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, hvor Forsvarsministeriet havde afslået aktindsigt i oplysninger om myndigheder og medarbejdere, som var nævnt i indberetninger til den tidligere whistleblowerordning. Ministeriet havde undtaget med generelt formulerede hensyn, som ombudsmanden ikke fandt kunne begrunde afslag efter "generalklausulen" i offentlighedslovens § 33, nr. 5 (FOB 2020-44).

Eksempel 4: I foråret 2023 kom det frem, at patienter havde ventet for længe på behandling ved Aarhus Universitetshospitals afdeling for mave- og tarmkirurgi. DR anmodede om aktindsigt i redegørelsen, som regionen havde udarbejdet på baggrund af whistleblowerhenvendelser. Regionen afslog aktindsigt med henvisning til "fortroligheden i whistleblowerordningen". Ankestyrelsen henviste til Justitsministeriets vejledning om whistleblowerordninger på offentlige arbejdspladser (afsnit 6.7) og udtalte, at den særlige tavshedspligt ikke omfatter oplysninger, der er udarbejdet eller indsamlet på baggrund af en indberetning. Ankestyrelsen tilføjer på linje med ombudsmanden, at der kræves en særlig begrundelse for at kunne afslå aktindsigt med henvisning til "generalklausulen" i offentlighedslovens § 33, nr. 5. (Ankestyrelsen 10.11.2023).

Eksempel 5: I den senere sag om Regionspsykiatrien Randers i 2024 modtog ledelsen på sygehuset en henvendelse via Region Midtjyllands whistleblowerordning. De kritisable forhold kunne belyses bl.a. på grundlag af aktindsigt til Frihedsbrevet og DR i ledelsens undersøgelser.

Eksemplerne viser, at den særlige tavshedspligt kun omfatter oplysninger i indberetninger til whistleblowerordninger og direkte gengivelser af indholdet i indberetninger. Andre oplysninger ved offentlige forvaltninger er omfattet af de almindelige regler om aktindsigt i offentlighedsloven og forvaltningsloven. Det gælder konkrete og detaljerede bearbejdninger af indberetninger, nye oplysninger, som whistleblowerenheden, forvaltningen eller tilsyn finder frem gennem undersøgelser, samt vurderinger og beslutninger om tiltag som følge af indberetning.

Ved intern kommunikation er retten til aktindsigt begrænset til oplysninger om faktiske forhold. Ekstern kommunikation med f.eks. advokater eller tilsyn, der bidrager til undersøgelser, er som udgangspunkt omfattet af aktindsigt.

En anmodning om aktindsigt kan rettes mod oplysninger og dokumenter, som whistleblowerenheden har udarbejdet, modtaget eller sendt i forbindelse med opfølgningen af en indberetning. Det vil være fornuftigt at præcisere, at anmodningen ikke omfatter selve indberetningen.

Oplysninger om whistleblowerordninger ved offentlige forvaltninger, der ikke er knyttet til konkrete indberetninger, er også omfattet af offentlighedsloven, f.eks. præsentationen af whistleblowerordning for ansatte, procedurer for indberetning og retningslinjer/vejledninger for whistleblowerordningens undersøgelser af konkrete indberetninger.

Undtagelser for miljøoplysninger skal holdes inden for de rammer, der er fastsat i EU-direktivet fra 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger. Direktivet giver ikke mulighed for at undtage miljøoplysninger indberettet til en whistleblowerordning. Undtagelsen for særlige tavshedspligter i offentlighedsloven fra 1985, som miljøoplysningsloven henviser til, er derfor ikke tilstrækkelig som retsgrundlag, og EU-direktivet om whistleblowing har som nævnt kun en særlig tavshedspligt for oplysninger om whistleblowerens identitet. Der er således ikke retsgrundlag for lovforslagets bemærkninger om undtagelse af miljøoplysninger, og der er ret til aktindsigt i miljøoplysninger, f.eks. oplysninger om emissioner i indberetning til en whistleblowerordning (bemærkninger til § 25).

Parter i sager, der bliver undersøgt ved en offentlig forvaltning på grundlag af whistleblowing, har ret til aktindsigt efter forvaltningslovens regler. Der er undtagelser, bl.a. kan hensyn til opklaring af lovovertrædelser betyde, at parten ikke kan få aktindsigt, der kan forringe undersøgelsen (forvaltningsloven § 15 b). Whistleblowerens identitet er undtaget fra parters aktindsigt (whistleblowerloven § 26, stk. 5).

Årlig status for indberetninger

Offentlige forvaltninger skal mindst én gang om året offentliggøre en status for indberetninger efter whistleblowerloven (§ 27). Denne status skal bl.a. oplyse om antal indberetninger, antal afvisninger henholdsvis realitetsbehandlinger og antal politianmeldelser. Overordnede temaer for indberetninger, der er fulgt op på, skal fremgå, f.eks. potentielt strafbare forhold, overtrædelser af EU-

-regler og lovregler, tilsidesættelse af forvaltningsretlige principper eller seksuelle krænkelser og andre former for grov chikane. Offentliggørelse skal som udgangspunkt ske på myndighedens hjemmeside (lovforslagets bemærkninger til § 27).

Medlemsstater skal årligt sende oplysninger til Europa-Kommissionen om antal indberetninger til Den Nationale Whistleblowerenhed, undersøgelser og straffesager samt om skønnede økonomiske tab og beløb, der inddrives i forbindelse med efterforskning og straffesager om indberettede overtrædelser (direktivet art. 27, stk. 2).

6. OFFENTLIGGØRELSE EFTER WHISTLE-BLOWERLOVEN

Indledning

Indberetning til en whistleblowerordning er ikke eneste mulighed efter whistleblowerloven. Loven giver også beskyttelse til whistleblowerens ved offentliggørelse. Andre retsgrundlag for offentliggørelse er menneskeretten, offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerreglen i lov om forretningshemmeligheder.

EU-direktivet forklarer, at offentliggørelse har en vid betydning i whistleblowerreglerne. Det er ikke nødvendigt, at whistlebloweren selv offentliggør. Videregivelse af oplysninger til journalist, fagforening eller andre er også omfattet, når det sker med henblik på offentliggørelse evt. efter supplerende undersøgelser.

For whistlebloweren er det vigtigt at komme ind under whistleblowerlovens beskyttelse ved videregivelse med henblik på offentliggørelse. Der kan blive brug for, at whistlebloweren har sikret skriftlig dokumentation for, at videregivelsen af oplysninger om ulovlige og kritisable forhold er sket med henblik på offentliggørelse.

Beskyttelse efter whistleblowerloven opnås ikke ved enhver offentliggørelse. Beskyttelsen forudsætter, at whistlebloweren ved videregivelsen havde rimelig grund til at tro, at et af lovens kriterier for offentliggørelse var opfyldt.

De vigtigste muligheder er ved åbenbar eller overhængende fare for offentlighedens interesser og ved ringe udsigt til, at indberetning til en whistleblowerordning fører til effektive undersøgelser og tiltag mod overtrædelser.

Whistleblowing skal forberedes, og det er vigtigt, at whistlebloweren før videregivelse sikrer en vis dokumentation og overvejer, om whistleblowing har et sagligt formål, og om den skal foregå åbent, fortroligt eller anonymt.

Videregivelse af oplysninger til en undersøgende journalist ved et ansvarligt medie kan bruges af whistleblowerens til at sikre undersøgelser af forhold og offentliggørelse med god effekt.

Offentliggørelse via en journalist, der styrker og klargør dokumentationen, vil ofte være nyttigt. Det viser mange eksempler, bl.a. sager om nepotisme, udbyttesvindel, grove inkassometoder, hvidvask, falske test af miljøprøver eller fødevarer, jordforurening og fakturasvindel.

6.1. Forberedelse af offentliggørelse

Whistleblowerloven kan give indtryk af, at offentliggørelse først sker, når oplysninger gøres offentligt tilgængelige (§ 3, nr. 6).

Direktivet forklarer, at whistlebloweren har en række muligheder. Whistlebloweren kan offentliggøre direkte via webplatforme og sociale medier, men kan også videregive oplysninger til andre med henblik på, at de sørger for offentliggørelse. Det kan være journalister, medier, politikere, civilsamfundet, f.eks. en lokal eller national forening (NGO), fagforening, anden faglig organisation eller erhvervsorganisation (betragtning nr. 45).

Det kan være nyttigt, at whistlebloweren sikrer dokumentation for videregivelse med henblik på offentliggørelse. Det kan f.eks. være kopi af en mail, hvor whistlebloweren angiver bestemte ulovlige eller kritisable forhold, som der er grund til at antage er omfattet af whistleblowerloven. Whistlebloweren bør tilføje, at videregivelsen sker med henblik på offentliggørelse. Whistlebloweren kan få brug for denne dokumentation for at sikre beskyttelse efter whistleblowerloven og fastholde beskyttelsen, hvis videregivelsen ikke resulterer i publicering.

Den skriftlige videregivelse må gerne være kort og præcis. Hvis modtagerne er interesserede i at høre nærmere om sagen, kan den skriftlige videregivelse følges op med dokumentation og mundtlige møder for at klæde en modtager på til offentliggørelse i et medie eller ved et offentligt møde.

Whistleblowerlovens beskyttelse ved offentliggørelse forudsætter, at en af de nedenfor nævnte betingelser er opfyldt. Den første kræver forudgående indberetning til whistleblowerordning, men de øvrige gør ikke (§ 5, stk. 2, nr. 1-3).

6.2. Efter forudgående indberetning til whistleblowerordning

Indberetning til den interne og Den Nationale Whistleblowerordning eller direkte til den nationale har ikke ført til reel undersøgelse eller "passende tiltag". Det er ikke tilstrækkeligt med indberetning til den interne whistleblowerenhed.

Denne mulighed for offentliggørelse forudsætter, at whistlebloweren først har indberettet både til den interne ordning og til Den Nationale Whistleblowerordning eller direkte til den nationale ordning ved Datatilsynet. Kravet er desuden, at indberetninger ikke har ført til reel undersøgelse eller "passende tiltag" inden den lovbestemte frist, der kan udvides til seks måneder ved indberetning til den nationale enhed (whistleblowerloven § 5, stk. 2, nr. 1 og § 20, stk. 2, nr. 3).

Ved vurderingen af, om tiltag er "passende", må lægges vægt på, om der er foretaget omhyggelige undersøgelser og sørget for nødvendige tiltag for at standse ulovlige og kritisable forhold (direktivets betragtning nr. 79).

Whistleblowerens egen dokumentation for ulovlige og kritisable forhold kan give grundlag for at vurdere, om undersøgelser og tiltag er tilstrækkelige.

Hvis Den Nationale Whistleblowerordning har afgjort, at der ikke er behov for yderligere opfølgning, er offentliggørelse kun berettiget i særlige tilfælde. Whistleblowerens egen dokumentation for ulovlige og kritisable forhold kan være så stærk, at der er tale om et særligt tilfælde, der begrunder offentliggørelse om alvorlige forhold.

6.3. Overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser

Whistleblowerloven beskytter offentliggørelse uden forudgående indberetning, når overtrædelsen kan udgøre en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser (§ 5, stk. 2, nr. 2).

Loven beskytter, når whistlebloweren ved videregivelsen af oplysninger havde rimelig grund til at antage, at der var en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser.

Whistleblowerens egen dokumentation kan give rimelig grund til at antage, at overtrædelsen udgør

en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser. Kriteriet "overhængende" betyder, at der skal være en reel og konkret risiko for skade i en nær fremtid.

Kriteriet "åbenbar fare" kan f.eks. være opfyldt ved risici for personers sikkerhed, naturødelæggelse eller forurening af jord, luft, grundvand, vandløb, fjord eller havområde. Åbenbar fare for personers sikkerhed kan f.eks. opstå ved giftstoffer i fødevarer eller andre produkter. Det kan også være forhold på arbejdspladsen, der udsætter ansatte for reelle og konkrete risici.

Andre eksempler på overhængende eller åbenbare risici for offentligheden kan være, at væsentlige oplysninger ikke bliver oplyst til politikere, der skal træffe beslutning, eller bliver skjult for offentligheden ved aktindsigt til alvorlig skade for den demokratiske proces.

6.4. Ringe udsigt til effektiv opfølgning ved indberetning eller frygt for repressalier

Whistleblowerloven beskytter endvidere offentliggørelse uden forudgående indberetning, når sagens konkrete omstændigheder giver ringe udsigt til, at overtrædelsen vil blive imødegået effektivt ved indberetning, eller whistlebloweren har rimelig grund til at frygte repressalier ved indberetning til den eksterne whistleblowerordning (§ 5, stk. 2, nr. 3).

Beskyttelsen gælder, når whistlebloweren ved videregivelsen med henblik på offentliggørelse havde rimelig grund til at antage, at en indberetning ikke ville blive håndteret effektivt eller ville skabe risiko for repressalier.

Der er to forskellige muligheder i denne bestemmelse. Den første om ringe udsigt til effektiv behandling kan f.eks. gælde, hvis ledelsen er involveret i ulovligt eller kritisabelt forhold. I så fald vil der ofte være ringe udsigt til, at en indberetning fører til effektiv undersøgelse og tiltag mod overtrædelser. Det er tilstrækkeligt, at der er ringe udsigt til effektiv håndtering ved indberetning til den interne whistleblowerenhed, eller risiko for at afslørende oplysninger bliver skjult eller destrueret, fordi ledelsen bliver orienteret og måske ligefrem inddraget ved undersøgelse af forhold.

Den anden mulighed handler om frygt for repressalier ved indberetning til Den Nationale Whistleblowerordning. Whistlebloweren kan vælge direkte indberetning til denne whistleblowerenhed, hvis der er frygt for repressalier ved indberetning til den interne enhed. Det må være begrundelsen for, at kun frygt for repressalier ved indberetning til den eksterne enhed er nævnt. Ved frygt for repressalier ved indberetning til den interne enhed vil der typisk kunne offentliggøres på grund af ringe udsigt til, at indberetning fører til effektiv undersøgelse og tiltag.

7. BESKYTTELSE EFTER WHISTLEBLOWER-LOVEN

Indledning

Whistleblowerlovens særlige regler om beskyttelse gælder for indberetning til whistleblowerordning og offentliggørelse. Sikring af dokumentation for ulovlige og kritisable forhold er også beskyttet, medmindre adgangen til oplysninger i sig selv udgør en strafbar handling.

Beskyttelsen ved indberetning til whistleblowerordning gælder også, når den ikke sørger for upartisk og effektiv opfølgning. Det er ikke mindst i sådanne tilfælde, at whistlebloweren har brug for beskyttelsen.

Whistlebloweren er endvidere beskyttet ved offentliggørelse. Det gælder, uanset whistlebloweren selv offentliggør eller giver oplysninger til en journalist, der efterprøver og udbygger før offentliggørelse i et medie. Offentliggørelse i whistleblowerlovens forstand sker ifølge direktivet også ved whistleblowerens videregivelse til tillidsrepræsentant, fagforening eller andre med henblik på at få offentlighed om forhold.

Det afgørende for beskyttelsen er, at whistlebloweren ved sikring af dokumentation, indberetning eller offentliggørelse havde rimelig grund til at tro, at oplysninger var korrekte og omfattet af lovens anvendelsesområde. Beskyttelsen ved offentliggørelse forudsætter desuden, at whistlebloweren ved videregivelse havde rimelig grund til at antage, at et af lovens kriterier for offentliggørelse var opfyldt.

Whistleblowerlovens beskyttelsesregler handler både om beskyttelse mod repressalier fra ledelsen og mod retlige sanktioner og retssager.

Forbuddet mod negative reaktioner (repressalier) fra ledelsen omfatter mange typer reaktioner – både de mest alvorlige som fyringer og mindre alvorlige. Bevisbyrden for repressalier er delt: Når whistlebloweren sandsynliggør, at ledelsen har anvendt en negativ reaktion efter whistleblowing, vender bevisbyrden. Det er herefter ledelsen, der skal sandsynliggøre, at den negative reaktion er anvendt uden sammenhæng med whistleblowingen.

Whistleblowerloven giver mulighed for genansættelse efter fyring og giver i øvrigt whistleblowereren ret til økonomisk godtgørelse for ulemper ved en negativ reaktion fra ledelsen på arbejdspladsen.

7.1. God tro ved dokumentation, indberetning og offentliggørelse

Beskyttelse forudsætter, at whistlebloweren på tidspunktet for indberetning eller offentliggørelse havde rimelig grund til at antage, at oplysningerne var korrekte og handlede om forhold, der hørte under whistleblowerlovens anvendelsesområde (§ 6).

Beskyttelsen gælder også for en whistleblowers sikring af dokumentation for ulovlige eller kritisable forhold. En udtrykkelig regel i whistleblowerloven fastslår, at en whistleblower har ret til at sikre dokumentation (§ 7, stk. 2), medmindre fremgangsmåden i sig selv er strafbar, f.eks. hacking. Kravet om god tro gælder ved whistleblowerens adgang til oplysninger med henblik på dokumentation.

God tro om oplysninger betyder ikke, at whistlebloweren skal have beviser før sikring af dokumentation, indberetning eller offentliggørelse. Det er tilstrækkeligt, at whistlebloweren har et rimeligt grundlag for mistanke om overtrædelser.

Indberetning eller offentliggørelse af ubegrundede rygter og sladder er ikke beskyttet. Personer, der forsætligt (bevidst) indberetter eller offentliggør forkerte eller vildledende oplysninger, kan tværtimod straffes (whistleblowerloven § 30, stk. 1, nr. 2).

Whistlebloweren mister ikke beskyttelse, fordi en whistleblowerenhed eller et andet organ når frem til, at forholdet falder uden for whistleblowerlovens rammer. Whistleblowere kan lige så lidt som andre have fuldt overblik over tusinder af EU-regler og nationale regler. Det afgørende for beskyttelse efter loven er, at whistlebloweren havde rimelig grund til at antage, at forholdet var omfattet (god tro).

Ifølge direktivet bør whistleblowerens motiver være irrelevante for beskyttelsen. Det må bl.a. betyde, at ledelsen i virksomheder og myndigheder ikke må undersøge motiver eller intimidere whistlebloweren med påstande om motiver (betragtning nr. 32).

Selv om direktivet forklarer, at whistleblowerens motiver er irrelevante, vil det være klogt, at whistlebloweren henviser til og fastholder, at formålet er at få standset ulovlige og kritisable forhold (se afsnit 2.1).

Whistleblowerens rettigheder gælder både før, under og efter, at whistleblowereren har indberettet eller offentliggjort oplysninger. Ledelsen må ikke hindre eller forsøge at hindre indberetning eller offentliggørelse (whistleblowerloven § 8, stk. 1).

Ledelsen må heller ikke stoppe en whistleblower, der er i gang med lovlig sikring af dokumentation. Whistlebloweren har ikke pligt til at fortælle, om det er indberetning eller offentliggørelse, der overvejes. Ledelsen kan spørge, men må ikke gå nærmere på klingen, og negative reaktioner vil være ulovlige. For at fastholde beskyttelsen vil det være klogt, at whistlebloweren efterfølgende enten indberetter eller offentliggør efter lovens regler herom.

Beskyttelsesreglerne gælder også for en whistleblower, der vælger at stå frem. Personer, der indberetter eller offentliggør fortroligt eller anonymt, bevarer beskyttelsen, hvis de efterfølgende bliver kendte (direktivet art. 6, stk. 3).

7.2. Beskyttelse mod repressalier i ansættelsesforhold

En whistleblower, der har fulgt lovens regler for indberetning eller offentliggørelse, er beskyttet mod negative reaktioner fra arbejdsgiveren og dennes repræsentanter i ledelsen (whistleblowerloven § 28, stk. 1 og 2). En whistleblower, der bliver udsat for repressalier som følge af anskaffelse eller forsøg på anskaffelse af dokumentation, har også krav på godtgørelse (whistleblowerloven § 28, stk. 3). Denne regel blev sat ind i loven under behandlingen i Folketingets Retsudvalg jf. betænkning.

Repressalier omfatter enhver direkte eller indirekte handling eller undladelse i arbejdsrelateret sammenhæng, der påfører eller kan påføre whistlebloweren uberettiget skade som følge af whistleblowing (whistleblowerloven § 3, nr. 11).

Trusler om og forsøg på repressalier er omfattet af beskyttelsen. Det fremgår af et svar fra Justitsministeriet til Folketingets Retsudvalg, at en arbejdsgiver f.eks. ikke må advare ansatte om at gå til pressen (svar på spørgsmål 24).

Formidlere og andre, der har forbindelse til whistlebloweren i arbejdsrelateret sammenhæng, f.eks. familie, venner, kolleger og tillidsrepræsentanter, er også beskyttede. Det samme gælder virksomheder og myndigheder, som whistlebloweren er tilknyttet i arbejdsmæssig sammenhæng. Se Hvem kan bruge loven? (direktivets betragtning 41).

Direktivet kræver beskyttelse mod enhver form for repressalier – både direkte og indirekte – som

bliver foretaget, tilskyndet eller tolereret af arbejdsgiver eller personer, der arbejder på arbejdsgiverens vegne. Direktivet nævner forbud mod en lang række repressalier: suspension, afskedigelse, degradering, undladt forfremmelse, overførsel af opgaver, forflyttelse, lønnedgang, arbejdstidsændringer, nægtelse af uddannelsesaktiviteter, negativ bedømmelse eller reference, irettesættelse og enhver anden form for disciplinær reaktion, tvang, intimidering, chikane, udstødelse, diskrimination eller anden ufordelagtig behandling, manglende konvertering fra midlertidig til fast ansættelse eller manglende forlængelse, skade på omdømme eller økonomiske tab f.eks. ved omtale i sociale medier, sortlistning, afbrydelse eller ophævelse af kontrakt, tilbagekaldelse af tilladelse eller henvisning til psykiater eller læge (art. 19, litra a-o, betragtninger 87-88).

Bevisbyrden er delt for at beskytte mod camouflerede repressalier. Ifølge lovens ordlyd vender bevisbyrden, når whistleblowerен eller andre beskyttede beviser at være udsat for en negativ reaktion efter indberetning. Herefter bliver ledelsen ansvarlig, medmindre den kan bevise, at ulempen ikke har sammenhæng med whistleblowingen (whistleblowerloven § 29). Beskyttelsen gælder også for sikring af dokumentation og offentliggørelse.

Kravet til beviser skal tolkes lempeligt. Direktivet fastslår, at bevisbyrden vender, når whistleblowerен godtgør at have været udsat for ulempe i en arbejdsrelation, der umiddelbart ser ud til at være besluttet som følge af indberetning eller offentliggørelse. Herefter skal ulempen betragtes som repressalie, medmindre det bliver godtgjort, at den ikke havde nogen forbindelse med whistleblowing (direktivets betragtning nr. 93).

En whistleblower, der bliver udsat for repressalier, har ret til godtgørelse (whistleblowerloven § 28, stk. 1). Uanset lovens ordlyd gælder retten til godtgørelse også ved repressalier efter offentliggørelse (svar på spørgsmål 35). Retten til godtgørelse ved repressalier som følge af sikring af dokumentation er præciseret i whistleblowerloven (§ 28, stk. 3).

Fyring giver som udgangspunkt ret til genansættelse, hvis medarbejderen ønsker det, medmindre genansættelse vil være åbenbart urimeligt (whistleblowerloven § 28, stk. 2).

Ifølge direktivet skal whistleblowere, der udsættes for repressalier, have adgang til retsmidler afhængigt af de konkrete omstændigheder. Det kan være genansættelse, hvis der er sket fyring, forflyttelse eller degradering, eller kompensation for løntab, omkostninger og svie og smerte. Retsmidler kan variere, men det skal sikres, at erstatning eller oprejsning er reel og har en afskrækkende virkning for ledelser, der overvejer reaktioner (art. 21, stk. 8 og betragtninger nr. 94-95).

Retssag om whistleblowing: En kommunal medarbejder indberettede til kommunens whistleblowerordning om mulige overtrædelser af udbudsregler og blev kort efter uden varsel flyttet fra opgaverne, han havde varetaget i en årrække. Medarbejderen havde forinden påpeget i

mail og på et møde, at udbudsloven efter hans opfattelse var overtrådt. Retten fandt derfor, at ledelsen før beslutningen om at flytte medarbejderen til andre opgaver var klar over, at han stod bag indberetningen. Medarbejderen sygemeldte sig i længere perioder og blev afskediget et år senere. Retten fandt, at overførslen til nye opgaver var en repressalie, selv om ændringen ikke kunne betegnes som en degradering. Ledelsen kunne ikke sandsynliggøre, at beslutningen var uden sammenhæng med indberetningen, og retten fastsatte godtgørelsen for ændring af arbejdsopgaver til 100.000 kroner. Retten vurderede, at de lægelige oplysninger ikke gav tilstrækkelig dokumentation for, at den langvarige sygemelding var en følge af repressalier. Der blev derfor ikke fastsat godtgørelse for afskedigelsen. (Dom fra Københavns Byret 2. oktober 2024. Dommen blev ikke anket).

Det fremgår af bemærkningerne til § 28 i lovforslag om whistleblowerlov, at godtgørelser kan fastsættes efter principperne i ligebehandlingsloven. I den omtalte sag fandt retten ikke, at overflytningen var en degradering. Det må forventes, at godtgørelser efter degradering eller fyring vil blive væsentligt højere end 100.000 kroner. Desto større ulempe, der er tale om, desto højere godtgørelse skal whistleblowerен have tilkendt.

Retten til godtgørelse efter whistleblowerloven forudsætter ikke, at ansættelsen som minimum har varet en vis periode, men beløbet kan bl.a. afhænge af ansættelsestiden. Ifølge retspraksis efter ligebehandlingsloven vil fyring som minimum berettige til godtgørelse svarende til 6 måneders løn og ved længere ansættelse 9-12 måneders løn. Udover godtgørelse kan fyring give ret til løn i opsigelsesperioden.

Ifølge direktivet bør foreløbige retsmidler være tilgængelige for whistleblowere for at stoppe trusler, f.eks. om fyring, der kan være vanskelig at ændre efter en retssag, der tager lang tid (direktivet art. 21, stk. 6 og betragtning nr. 96).

7.3. Beskyttelse mod retssager og retlige sanktioner

Tavshedspligt hindrer ikke nødvendig whistleblowing

En whistleblower, der følger lovens betingelser for indberetning eller offentliggørelse, kan ikke ifalde ansvar for overtrædelse af tavshedspligt, hvis han har rimelig grund til at antage, at videregivelsen var nødvendig for at afsløre ulovlige eller kritisable forhold (whistleblowerloven § 7, stk. 1).

Straffelovens § 152 e er den almindelige regel for ansvarsfritagelse ved overtrædelse af tavshedspligt. Kriteriet – "berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres

tarv" – kan ifølge bemærkninger i forslaget til whistleblowerloven være retningsgivende for ansvarsfritagelse ved whistleblowing (bemærkninger til § 7). Disse bemærkninger kan ikke indsnævre, at whistleblowerloven beskytter mod ansvar, når whistleblowerens havde rimelig grund til at antage, at oplysningerne var nødvendige for at afsløre et ulovligt eller kritisabelt forhold (§ 7, stk. 1).

Retssag om følsomme persondata: En ansat i en kommunes socialforvaltning fandt, at en række borgere blev behandlet i strid med reglerne for rehabilitering og førtidspension. Den ansatte havde internt stillet spørgsmål til sagsbehandlingen uden effekt. Derefter tog hun sagsakter for 89 borgere med hjem og videregav dem til en journalist for at få offentlighed om forholdene. Højesteret lagde vægt på, at sagsakterne indeholdt meget følsomme personoplysninger, at videregivelsen til journalisten skete uden anonymisering, og at videregivelsen af personidentifikation ikke var nødvendig for at få offentlighed om kommunens sagsbehandling. Højesteret nævner, at whistleblowerloven ikke kan føre til andet resultat. Højesteret stadfæstede landsrettens dom om overtrædelse af tavshedspligten, og dommen blev fastsat til 10 dagbøder a 500 kr. (Højesteretsdommen 13.1.2022).

Højesteretsdommen giver grundlag for vigtige pejlemærker: Ved sager med følsomme oplysninger om enkeltpersoner skal whistlebloweren anonymisere før videregivelse til journalist. Det er ikke tilstrækkeligt, at journalisten anonymiserer ved publicering. I følsomme personsager kan whistlebloweren kun med samtykke fra den enkelte borger videregive oplysninger om identiteten til journalisten, som derefter kan kontakte borgeren.

Strafbar sikring af dokumentation

Whistlebloweren kan ikke ifalde ansvar for at skaffe sig adgang til dokumentation, medmindre handlingen i sig selv er strafbar (whistleblowerloven § 7, stk. 2). Muligheder og betydning af dokumentation er primært omtalt i afsnit 2.1.

Whistleblowere, der f.eks. tager kopier af dokumenter eller fjerner dem fra lokalerne i den organisation, hvor de er ansat, kan ikke ifalde ansvar for brud på kontraktbestemmelser. De bør også fritages for ansvar, hvis adgang til de relevante oplysninger eller dokumenter rejser et spørgsmål om civilretligt, administrativt eller arbejdsrelateret ansvar (direktivet betragtning 92).

En whistleblower, der har begået en strafbar handling for at sikre dokumentation, f.eks. fysisk indtrængen i aflåste lokaler eller uberettiget adgang til datasystem, kan pådrage sig ansvar efter straffeloven for denne handling. Hemmelig aflytning eller optagelse af samtaler mellem andre eller af forhandlinger, whistleblowerens ikke selv deltager i, er også som udgangspunkt strafbart (straffeloven § 263).

Straffelovens forbud gælder uberettiget adgang, og afsløring af ulovligheder kan gøre det berettiget at sikre dokumentation med henblik på whistleblowing. Det kan f.eks. være målrettet søgning i et datasystem efter oplysning om en konkurrencebegrænsende aftale mellem virksomheder.

Whistleblowerreglen i loven om forretningshemmeligheder har væsentlig betydning, når det skal vurderes, om bevissikring er berettiget adgang til erhvervshemmeligheder. Se nærmere omtale i afsnit 9.2.

I en evt. straffesag skal der tages hensyn til nødvendigheden og proportionaliteten (Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 10). Hvis en whistleblower i en straffesag skulle blive ansvarlig for ulovlig bevissikring, vil vedkommende fortsat være fritaget for ansvar for indberetning eller offentliggørelse efter reglerne i whistleblowerloven og loven om forretningshemmeligheder (direktivet art. 21, stk. 7 og betragtning 92).

Direktivet kræver bred beskyttelse mod retlige sanktioner

En whistleblower, der havde rimelig grund til at tro, at indberetning eller offentliggørelse var nødvendigt for at afsløre en overtrædelse, kan henvise hertil for at få afvist et søgsmål (whistleblowerloven § 8, stk. 3).

Ifølge direktivet kan whistlebloweren ikke pålægges nogen form for ansvar for at have foretaget en indberetning eller offentliggørelse i overensstemmelse med reglerne. Beskyttelsen gælder bl.a. mod retssager for injurier, krænkelse af ophavsret, tilsidesættelse af tavshedspligt, overtrædelse af databeskyttelsesregler og offentliggørelse af forretningshemmeligheder (art. 21, stk. 7).

Direktivet nævner, at reaktioner uden for arbejdsrelateret sammenhæng via retssager også kan have alvorlig afskrækkende virkning. Whistleblowere kan i sådanne retssager gøre gældende, at de har foretaget indberetning eller offentliggørelse i overensstemmelse med dette direktiv. I så fald har den person, der anlægger retssagen, bevisbyrden for, at whistlebloweren ikke opfylder betingelserne i whistleblowerreglerne (betragtning nr. 97).

Direktivet kræver gratis rådgivning og retshjælp

Whistleblowerloven har ingen regler, der opfylder direktivets minimumskrav om adgang til gratis, uafhængig rådgivning om whistleblowereres rettigheder, bistand fra kontrolinstanser mod repressalier og adgang til retshjælp i retssager (art. 20, stk. 1 og betragtninger nr. 89-90).

Det vil være relevant at henvise til direktivets krav bl.a. for at få dækket udgifter til rådgivning eller ved ansøgning om fri proces ved retssager.

7.4. Straffebestemmelser

Whistleblowerlovens regler om sanktioner til arbejdsgiver eller et selskab m.v. er begrænsede til overtrædelser af lovens regler om etablering af whistleblowerordning (§ 30, stk. 2 og 3). Personer

ved whistleblowerenheder og andre, der bliver involveret i opfølgning af indberetning, kan straffes, hvis de overtræder tavshedspligten (whistleblowerloven § 30, stk. 1, nr. 1).

Whistleblowerloven har ingen regler om straf til en arbejdsgiver eller repræsentant for arbejdsgiver, der ikke respekterer lovens forbud mod repressalier.

En whistleblower, der bevidst foretager falske indberetninger eller offentliggørelser, kan straffes (whistleblowerloven § 30, stk. 1, nr. 2).

Direktivet fastslår, at personer, der lider skade på grund af whistleblowing med bevidst ukorrekte oplysninger, er berettiget til erstatning og retfærdig rettergang (direktivet art. 22 og betragtning 101).

Beskyttelsen af whistleblowers identitet må som udgangspunkt ikke berøres, men dette hensyn kan ikke opretholdes fuldt ud under en retssag, hvor det kan være nødvendigt at oplyse whistleblowerens identitet for at sikre en berørt persons ret til forsvar (direktivet betragtning 82).

8. OFFENTLIGT ANSATTES YTRINGSFRIHED

Indledning

Offentligt ansattes ytringsfrihed handler om ret til på egne vegne – som borgere i samfundet – at bidrage til den offentlige debat med oplysninger og synspunkter. Ansatte er underlagt retningslinjer fra ledelsen, når de udtaler sig på vegne af myndigheden, men på egne vegne kan de kritisere forhold ved den offentlige institution eller myndighed, hvor de er ansat. Loyalitetspligten for offentligt ansatte begrænser ikke deres ytringsfrihed på egne vegne.

Retsprincipperne for offentligt ansattes ytringsfrihed er siden 1980'erne udviklet gennem en lang række udtalelser fra Folketingets Ombudsmand. Regeringen har i februar 2025 fremsat et lovforslag, der har til formål at lovfæste ombudsmandens praksis. Lovforslaget blev vedtaget uden ændringer med ikrafttræden 1. juli 2025. Ombudsmandens praksis vil også fremover være vigtig for udviklingen af offentligt ansattes ytringsfrihed.

Tavshedspligt sætter grænser for ytringsfriheden, og det samme gør straffelovens forbud mod krænkelser af privatliv og injurier. Ytringsfriheden giver ikke ret til at komme med åbenbart urigtige oplysninger eller oplysninger i en urimelig grov form. I øvrigt er der vide grænser, og det er kun i særlige tilfælde, at hensynet til en beslutningsproces begrænser ytringsfriheden. Centralt placerede medarbejdere, der medvirker eller har medvirket i en beslutningsproces, må dog ikke underminere processen eller beslutninger med kritiske oplysninger.

Tavshedspligt gælder kun visse oplysninger om faktiske forhold, som ansatte har fået kendskab til i forbindelse med arbejdet. Tavshedspligten omfatter ikke meninger og forhindrer derfor ikke, at ansatte på egne vegne offentliggør synspunkter om forhold, der vedrører forvaltningen, hvor de arbejder.

I 2013 blev tavshedspligten præciseret ved ændringer i forvaltningsloven og svarer til offentlighedslovens undtagelser fra aktindsigt for enkelte oplysninger. Der er ikke tilsvarende tavshedspligt for dokumenter, der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens brede

undtagelser for interne dokumenter, ministerbetjening og dokumenter til folketingsmedlemmer i forligskredse.

Tavshedspligt gælder for oplysninger om enkeltpersoners privatliv og oplysninger, hvor hemmeligholdelse har væsentlig betydning for statens sikkerhed. Desuden er der tavshedspligt for enkelte oplysninger, hvor hemmeligholdelse efter konkret vurdering er nødvendigt. Tavshedspligten gælder kun for uberettiget videregivelse. Ved offentliggørelse af oplysninger, der har væsentlig betydning for offentlighedens interesser i et demokratisk samfund, gælder tavshedspligten ikke, hvis hensynet til offentlighedens interesser er mere tungtvejende.

Meddeleret om lovovertrædelser eller andre alvorlige forhold gælder ved siden af reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed. Denne meddeleret er ikke begrænset af tavshedspligt.

Offentligt ansattes ytringsfrihed gælder både oplysninger om faktiske forhold og meninger. Ledelsen må ikke anvende negative reaktioner i ansættelsesforholdet over for ansattes lovlige brug af ytringsfriheden på egne vegne.

8.1. Ombudsmandens praksis er lovfæstet

Offentligt ansattes ytringsfrihed omfatter ansatte ved forvaltninger, der formelt set regnes for offentlige forvaltninger. Det vil sige forvaltninger og institutioner, der hører under kommuner, regioner og staten. Råd, nævn og kommunale fællesskaber er også omfattet. Selvejende institutioner, foreninger og fonde m.v. er omfattet, hvis de er oprettet ved lov eller er undergivet intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol (loven § 1). .

Andre institutioner og virksomheder, der er organiseret på privatretligt grundlag, regnes ikke for offentlige forvaltninger, uanset de udfører offentlige opgaver. Et par eksempler: Ansatte på privatejede sygehuse, der behandler patienter efter aftale med sundhedsmyndigheder, er ikke offentligt ansatte. Ansatte ved private døgninstitutioner, der udfører sociale opgaver efter aftale med kommuner, er heller ikke (lovforslagets bemærkninger afsnit 2.3.1).

Ifølge ombudsmandens praksis har offentligt ansatte ret til at udtale sig kritisk om forhold, der har samfundsmæssig interesse i vid forstand. Retten til at ytre sig på egne vegne gælder oplysninger om faktiske forhold, faglige vurderinger og politiske holdninger. Ytringsfriheden giver også offentligt ansatte ret til at kritisere forhold ved ansættelsesstedet uden pligt til først at orientere ledelsen. Ytringer kan fremsættes i tekst, tale eller billeder, f.eks. ved taler, møder, interviews og debatindlæg i pressen eller indlæg på de sociale medier (ombudsmandens guide for offentligt ansattes ytringsfrihed).

En ansat, der ytrer sig på egne vegne, skal ikke selv præsentere sig som ansat ved en offentlig forvaltning, men kan godt blive præsenteret som sådan i et medie. Afhængigt af omstændighederne kan der være grund til at præcisere, at ytringer fremsættes på egne vegne. Det gælder især for ansatte, der har ledende stillinger eller er kendte som repræsentanter for forvaltninger, f.eks. ansatte med kommunikationsopgaver. Hvis ansatte bruger arbejdspladsens e-mail eller bliver vist i tjenstlig påklædning, er der grund til at præcisere, at ytringer er på egne vegne. Ved ytringer gennem den ansattes private profil på sociale medier er der typisk ikke behov for præcisering.

Ytringsfriheden gælder også for tillidsrepræsentanter eller arbejdsmiljørepræsentanter, der udtaler sig på vegne af en medarbejdergruppe om forholdene på arbejdspladsen.

Ledelser af offentlige institutioner, f.eks. et sygehus eller daginstitution, kan også ytre sig på institutionens vegne, f.eks. i forbindelse med trusler om nedskæringer. Hvis de har fået pålæg om tavshed, kan de kun ytre sig på egne vegne (FOB 92.330).

I nogle tilfælde bliver oplysninger om væsentlige forhold videregivet fortroligt til en journalist, der kan sikre whistlebloweren anonymitet og kildebeskyttelse ved publicering. I sådanne tilfælde har den offentlige forvaltning ikke ret til at undersøge, hvem der kan være intern kilde til en lovlig ytring. (Betænkning 1472.2006: Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte, side 119).

Ved offentliggørelse af et debatindlæg på egne vegne kan mediet oplyse den ansattes arbejdsfunktion og dermed skabe større interesse for indlægget. Det har ombudsmanden forklaret i forbindelse med følgende sag:

En skolechef kritiserede i en artikel i Politiken regeringens planer for terrorberedskabet. I indledningen stod: "Af (navn), civilingeniør, (by)." I en redaktionel note efter artiklen blev det oplyst, at vedkommende var chef på Beredskabsstyrelsens skole. Dagen efter udtrykte forsvarsministeren tvivl om, hvorvidt debatindlægget var foreneligt med skolechefens fortsatte ansættelse i ministeriet. Ombudsmanden fastslog, at denne reaktion var i strid med offentligt ansattes ytringsfrihed på egne vegne, og at skolechefen ikke var omfattet af begrænsninger for centralt placerede ansatte, der medvirker eller havde medvirket i beslutningsprocessen. (FOB 06.128).

Ombudsmanden bemærkede, at det klart fremgik af indledningen og af selve indlægget, at det var skrevet på skolechefens egne vegne. Den omstændighed, at hans arbejdsfunktion og arbejdsplads blev nævnt i en redaktionel note til indlægget, ændrede ikke herved. Ombudsmanden tilføjede, at det i forbindelse med indlæg af denne karakter ofte vil være relevant for mediet at bringe oplysninger om den ansattes arbejdsfunktion og arbejdsplads, for at læserne kan bedømme, på hvilket fagligt grundlag udtalelserne er fremsat.

Der er fire begrænsninger for ytringsfriheden (loven § 2, stk. 2). Tre af undtagelserne bliver

omtalt i næste afsnit: Tavshedspligtens grænser, og ytringsfriheden giver ikke ret til at videregive åbenbart urigtige oplysninger eller ytringer i en urimelig grov form. Hensynet til myndigheders beslutningsproces og funktionsevne sætter grænser for kritik fra centralt placerede medarbejdere, der medvirker eller har medvirket i en beslutningsproces.

Den fjerde undtagelse handler om straffelovens regler for beskyttelse af privatliv og injurier. Oplysninger om private forhold er typisk omfattet af tavshedspligt. Forbuddet mod injurier fra ansatte svarer stort set til undtagelsen for åbenbart urigtige oplysninger og ytringer i en urimelig grov form. Disse regler bliver nærmere omtalt i kapitel 13.

Undtagelserne gælder ikke for oplysninger om forhold, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed, f.eks. misbrug af offentlige midler. For sådanne oplysninger gælder en særlig meddeleret, der bliver omtalt sidst i dette kapitel.

8.2. Tavshedspligtens grænser

Offentligt ansattes ytringsfrihed er begrænset af lovbestemt tavshedspligt (loven § 2, stk. 2, nr. 1). Det gælder straffelovens, forvaltningslovens og persondatalovens regler om tavshedspligt. Loven om forretningshemmeligheder fastsætter tavshedspligt for egentlige forretningshemmeligheder. Sundhedsloven har tavshedspligt for ansatte i sundhedssektoren om patientoplysninger. Der er også på enkelte andre områder fastsat særlige lovregler om tavshedspligt, bl.a. i whistleblowerloven om indberetninger.

Tavshedspligten er ikke absolut, men gælder for uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger til uvedkommende. De fleste oplysninger om forhold ved offentlige forvaltninger er ikke fortrolige, og videregivelse af oplysninger, der er fortrolige, kan kun straffes, når videregivelsen er uberettiget og sker til uvedkommende. Tavshedspligt er lovbestemt og kan ikke udvides ved aftale om ansættelse eller fratrædelse.

Mange oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt, er ikke omfattet af tavshedspligt. Offentlighedsloven fastslår, hvad der som minimum skal udleveres på anmodning om aktindsigt, men forhindrer kun meroffentlighed for oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt. De brede undtagelser fra aktindsigt for interne dokumenter og for betjening af ministre, forligskredse og enkelte folketingsmedlemmer betyder ikke, at der er tavshedspligt.

De almindelige regler om tavshedspligt blev i 2013 præciseret i forvaltningsloven § 27 og svarer herefter til offentlighedslovens undtagelser i §§ 30-34 for enkelte oplysninger.

De almindelige regler om tavshedspligt omfatter bl.a. oplysninger om enkeltpersoners private forhold (forvaltningsloven § 27, stk. 1, nr. 1). Offentliggørelse i anonymiseret form er som udgangspunkt ikke omfattet af tavshedspligt. Oplysninger, der umiddelbart virker anonyme, kan dog miste anonymiteten, hvis modtagere på forhånd har et kendskab til den eller de personer, oplysningerne drejer sig om, eller til andre oplysninger, der gør en identifikation mulig.

Kravet om anonymisering gælder også ved videregivelse til en journalist, der vil sikre anonymisering ved offentliggørelse. Det viser sagen, hvor en ansat i en kommunes socialforvaltning tog sagsakter med hjem og videregav til en journalist for at skabe offentlighed om forvaltningens praksis. Højesteret konkluderede, at videregivelsen til journalisten uden anonymisering var ulovlig. (Højesteretsdommen 13.1.2022). Sagen er omtalt nærmere i afsnit 7.3.

Ved sager med følsomme oplysninger om enkeltpersoners private forhold må whistlebloweren enten anonymisere eller få samtykke fra den enkelte borger før videregivelse til journalisten. Tavshedspligt omfatter oplysninger, der skal beskyttes af hensyn til statens sikkerhed. Det gælder f.eks. specifikke oplysninger om militære forhold og sikkerhedsordninger ved samfundsvigtige anlæg. Mange oplysninger om militære forhold eller efterretningsarbejde er omfattet af tavshedspligt, men ikke alle. Østre Landsret frifandt en tidligere chef for PET for at offentliggøre nogle oplysninger, bl.a. citatet: "Paskontrollen er en god lejlighed til at kigge lidt nærmere på folk, uden at du nødvendigvis afslører, at det er efterretningstjenesten, der er på spil. Det handler selvfølgelig om at gøre det på en måde, hvor man ikke kan se, at der har været nogen i bagagen. Det skal gå hurtigt, for du har ikke adgang til bagagen i særlig lang tid. Man vil normalt også være optaget af at komme til at kigge i folks håndbagage og elektroniske genstande." Han blev dog dømt for at bekræfte en fortrolig oplysning, selv om den havde været offentliggjort tidligere. (Ugeskrift for Retsvæsen 2020.1818).

Tavshedspligten af hensyn til beskyttelse af forretningsforhold må fortolkes restriktivt i lyset af EU-direktivet og loven om forretningshemmeligheder. Disse regler er omtalt nærmere i kap. 9.

Desuden er oplysninger om visse forhold omfattet, når offentlighed giver nærliggende risiko for væsentlig skade, f.eks. for udenrigspolitiske hensyn, efterforskning og gennemførelse af kontrol (forvaltningsloven § 27, stk. 3 og 4). Tavshedspligten svarer til undtagelser fra aktindsigt. Se Guide til aktindsigt kapitel 6).

Tavshedspligten efter forvaltningsloven svarer som nævnt til offentlighedslovens undtagelser for oplysninger, og ingen af disse nævner hensyn til den interne beslutningsproces. Der er som udgangspunkt ikke tavshedspligt for oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt efter offentlighedslovens brede undtagelser for interne dokumenter, ministerbetjening og dokumenter til udvalgte folketingsmedlemmer.

Forvaltningsloven indeholder ligesom offentlighedsloven en såkaldt generalklausul (§ 27, stk. 4, nr. 5) for oplysninger, når hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Da der er tale om en straffebestemmelse, skal den tolkes mindst lige så restriktivt som offentlighedslovens tilsvarende undtagelse for aktindsigt.

I bemærkninger til lovforslaget om offentligt ansattes ytringsfrihed bliver nævnt, at generalklausulen bl.a. omfatter hensynet til en myndigheds interne beslutningsproces og funktionsevne og f.eks. kan *"medføre, at det kan være ulovligt at referere, hvad nogen har sagt på et møde i forbindelse med, at der er truffet en afgørelse, eller hvad der fremgår af myndighedens interne udkast og indstillinger"* (lovforslagets bemærkninger 2.1.2.4).

Denne bemærkning kan misforstås, fordi den ikke nævner, at generalklausulen har et snævert anvendelsesområde og kun omfatter særlige tilfælde, hvor hemmeligholdelse er klart påkrævet. Som udgangspunkt er det f.eks. lovligt for en mødedeltager at offentliggøre faglige vurderinger samt egne opfattelser og stillingtagen i en sag, uanset den er behandlet bag lukkede døre.

Afvejning mod offentlighedens interesser

Tavshedspligten omfatter kun uberettiget videregivelse. Nogle oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, kan alligevel lovligt videregives ved berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv (straffeloven § 152 e, nr. 2).

Hensynet til eget eller andres tarv betyder, at tavshedspligten for private forhold ikke bliver overtrådt, når der er givet samtykke fra den person, oplysninger handler om, og vedkommende er i stand til at give et gyldigt samtykke. Oplysninger om egne ansættelsesforhold er heller ikke fortrolige, medmindre oplysninger handler om særlige sikkerhedsforhold eller lignende.

Udtrykket "åbenbar almeninteresse" betyder væsentlig samfundsmæssig interesse. Om videregivelsen er berettiget, afhænger af en konkret vurdering, hvor offentlighedens interesser skal afvejes mod hensynet til beskyttelse af oplysninger. Både oplysningernes karakter og konteksten for ytringer har betydning ved den konkrete vurdering. Ytringsfrihed er en menneskeret, og hensynet til offentlighedens interesser og pressefrihed skal tillægges stor vægt ved oplysninger, der har væsentlig betydning for den demokratiske kontrol. Menneskerettighedsdomstolens praksis er omtalt i afsnit 3.2.

I en sag om lækkede trusselsvurderinger til journalister fra en ansat i Forsvarets Efterretningstjeneste lagde landsretten ved domfældelsen vægt på, at whistleblowingen ikke skete alene for at afdække ulovligheder eller lignende alvorlige forhold. Sagen er omtalt nærmere i afsnit 8.5.

I en efterfølgende sag mod journalister og redaktør, der modtog trusselsvurderingerne fra whistleblowerен, blev de tiltalte frifundet med henvisning til den betydelige offentlige interesse i

grundlaget for beslutningen om dansk deltagelse i Irakkrigen (Københavns Byret 4.12. 2006).

Det er usandsynligt, at tavshedspligten bliver overtrådt, hvis en ansat i et ministerium på egne vegne offentliggør en faglig vurdering, der er holdt skjult for politiske beslutningstagere eller er blevet overtrumfet af politiske hensyn ved beslutningen om et væsentligt samfundsmæssigt problem. Det vil være svært at begrunde sagligt, at tavshedspligt er nødvendigt af hensyn til forholdets særlige karakter, og væsentlige demokratiske hensyn taler for, at offentliggørelse er lovligt. I et demokrati er det meget vigtigt, at alle politiske beslutningstagere har modtaget oplysninger, der har væsentlig betydning for en beslutning. I tilfælde hvor politiske hensyn bliver tillagt større betydning end de faglige, er det vigtigt, at beslutningstagere tager ansvar og forklarer, hvorfor politiske hensyn er vigtigere, eller de faglige vurderinger er mangelfulde efter deres opfattelse.

8.3. Åbenbart urigtige oplysninger og urimelig grov form

Ytringsfriheden omfatter ikke åbenbart urigtige oplysninger eller urimelig grov form (loven § 2, stk. 2, nr. 3).

Åbenbart urigtige udtalelser omfatter oplysninger om væsentlige forhold inden for den ansattes eget arbejdsområde, der bevidst eller ved grov uagtsomhed er ukorrekte på væsentlige punkter. Den omstændighed, at en ansats oplysninger til pressen ikke er fuldt dækkende, er ikke tilstrækkeligt til, at ytringen er ulovlig. Ledelsen kan naturligvis tage til genmæle og har mulighed for at korrigere og tilføje oplysninger, men det skal ske uden at anfægte den ansattes ret til at ytre sig (FOB 95.381).

Ansatte må heller ikke anvende en urimelig grov form, når de udtaler sig om forhold inden for deres arbejdsområde, men skarpe meninger, satire og sarkasme er ikke udelukket. Ordlyden, meningsindholdet og konteksten spiller en rolle ved vurderingen.

Som eksempel på en skarp ytring kan nævnes en sag, hvor en lærer ved en stor uddannelsesinstitution kritiserede den øverste ledelses økonomiske dispositioner. Læreren betegnede institutionen som en synkende skude og anbefalede, at direktøren og bestyrelsen blev fyret, før bevillingen blev øget. Læreren blev fyret, men genansat, da ombudsmanden udtalte, at en offentlig myndighed skal kunne tåle, at medarbejderne deltager i den offentlige debat om myndigheden. Ombudsmanden lagde vægt på, at lærerens skarpe kritik var rettet mod den øverste ledelse (FOB 2016-37).

En polemisk kritik kan dog være så grov, at den går over stregen. Det illustreres af to sager:

En medarbejder ved DR fik en henstilling fra ledelsen efter et opslag på Facebook, hvor et tv-program blev betegnet som "den mest nosseløse, uprofessionelle, kiksede omgang lorte 'journalistik' i dansk fjernsyn. Ever!" Ombudsmanden fastslog, at hverken rollen som tillidsrepræsentant eller den almindelige loyalitetspligt begrænser ansattes ytringsfrihed på egne vegne. Ombudsmanden kritiserede dog ikke, at medarbejderen fik en henstilling, fordi kommentaren var urimelig grov (FOB 2018-8).

En kommunal ansat kritiserede på Facebook, at kommunaldirektøren fik en fratrædelsesgodtgørelse, selv om han fortsatte i stillingen, og betegnede direktøren som "en person, der måske ikke har sandhed som sin største spidskompetence". Ombudsmanden udtalte, at ansatte har ytringsfrihed om lønforhold, men udtalte ikke kritik af fyringen, fordi tilføjelsen om "sandhed" nemt kunne forstås som en grov beskyldning (FOB 2017-1).

Ved vurderingen af, om en beskyldning er urimelig grov, kan der bl.a. lægges vægt på, om beskyldningen dokumenteres eller sandsynliggøres (FOB 2022.20).

8.4. Hensyn til beslutningsproces i særlige tilfælde

I særlige tilfælde kan hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne begrænse offentligt ansattes ytringsfrihed på egne vegne (loven § 2, stk. 2, nr. 4).

Begrænsninger omfatter alene udtalelser vedrørende sager inden for de pågældendes eget arbejdsområde. Offentligt ansatte har samme frihed som andre borgere til at udtale sig om sager på forvaltningsområder, som de ikke har berøring med i deres daglige arbejde. Ved udtalelse inden for eget arbejdsområde gælder begrænsninger typisk for centralt placerede medarbejdere, der medvirker eller har medvirket i en beslutningsproces. I lovforslagets bemærkninger bliver ministrenes særlige rådgivere nævnt som eksempel (lovforslagets bemærkninger pkt. 2.3.2.2.4).

Offentligt ansatte har en vidtgående frihed til at udtale sig om ressourcespørgsmål inden for eget arbejdsområde, hvor spørgsmålet kan have væsentlig betydning for medarbejdernes fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold. Denne ret omfatter også ledere af institutioner.

Som eksempel kan nævnes, at ombudsmanden kritiserede Odder Kommune for en instruks, der pointerede, at de kommunale ledere ikke måtte udtale sig imod besparelserne, uanset de udtalte sig som privatperson. Folkeskolen.dk spurgte kommunaldirektøren om sanktioner, og han svarede:

"Der vil formentlig ikke være nogen, men de får en dårlig karakter hos mig. De kan ikke tillade sig at tale med to tunger." Kommunen beklagede instruksen og trak den tilbage. Ombudsmanden understregede, at offentligt ansatte har frihed til at ytre sig på egne vegne, og at negative ledelsesreaktioner som "en dårlig karakter" ikke må anvendes over for lovlige ytringer (FOB 2010 20-6).

8.5. Meddeleret om ulovlige eller uredelige forhold

Loven om offentligt ansattes ytringsfrihed omfatter ikke meddeleretten om ulovlige og uredelige forhold. Det fremgår af lovforslagets bemærkninger (pkt. 2.3.2.2).

Offentligt ansatte har som udgangspunkt ret til at give pressen og andre oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning – f.eks. åbenbart misbrug af offentlige midler. Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed (kap. 12).

Justitsministeriet tilføjer i vejledningen, at hvis der er tale om fortrolige oplysninger, gælder ytringsfriheden om ulovlige og uredelige forhold dog kun ved varetagelse af en åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv jf. straffelovens § 152 e. Det vil ifølge Justitsministeriet f.eks. kunne være tilfældet, hvis den ansatte videregiver oplysninger om konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning.

Justitsministeriet forklarer ikke i vejledningen, at der skal lægges vægt på den ansattes antagelser om ulovlighed. Det bliver heller ikke forklaret, hvad der forstås ved "anden uredelighed" bortset fra eksemplet med åbenbart misbrug af offentlige midler.

I en principiel dom lagde Østre Landsret afgørende vægt på, om offentliggørelse var sket med henblik på at afdække ulovligheder. Sagen handlede om lækkede trusselsvurderinger til journalister fra en ansat i Forsvarets Efterretningstjeneste. De udleverede vurderinger angik spørgsmålet om eventuelle masseødelæggelsesvåben i Irak, og Østre Landsret fandt, at den tiltalte var skyldig i overtrædelse af tavshedspligten. I begrundelsen lagde landsretten vægt på, at offentliggørelsen betød, at udenforstående fik mulighed for at vurdere "efterretningstjenestens arbejdsmetoder og vidensniveau". Landsretten fandt ikke, at den offentlige interesse i sig selv kunne føre til, at lækagen var berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse, "da det ikke kan lægges til grund, at tiltaltes videregivelse af trusselsvurderinger skete med henblik på at afdække ulovligheder eller andre forhold af samme alvorlige karakter og heller ikke medvirkede hertil". (Ugeskrift for Retsvæsen 2006.65).

For whistleblowere er det vigtigt at fastholde, at formålet med offentliggørelse udelukkende er at få afdækket ulovligheder. Det kan handle om overtrædelser af gældende ret, uanset der er tale om danske lovregler, forvaltningsretlige principper, EU-regler eller folkerettens regler for krigsførelse.

Whistleblowerlovens regler for dokumentation, indberetning og offentliggørelse af ulovlige og kritisable forhold gælder også for offentligt ansatte, og disse regler er ikke begrænset af tavshedspligt. Whistleblowerlovens meddeleret gælder, når whistlebloweren har rimelig grund til mistanke om overtrædelse af EU-regler, alvorlig lovovertrædelse eller andet alvorligt forhold. Denne meddeleret forudsætter ikke, at overtrædelser er konstateret. Rimelig grund til mistanke er tilstrækkeligt. Til gengæld er der nogle andre begrænsninger for retten til offentliggørelse efter whistleblowerloven, se omtale i kap. 6.

8.6. Beskyttelse mod retlige sanktioner og repressalier i ansættelsesforhold

Offentligt ansattes lovlige ytringer på egne vegne må ikke mødes med negative reaktioner i ansættelsesforholdet (loven § 2, stk. 1).

Offentligt ansatte har som udgangspunkt ret til på egne vegne at videregive oplysninger og udtale kritik, og lovlige ytringer om forhold på arbejdspladsen må ikke udløse fyring eller andre negative reaktioner fra ledelsen, f.eks. ændring i arbejdsområde eller undladelse af tildeling af løntillæg.

Det grundlæggende princip om saglig forvaltning betyder, at ledelsen i en offentlig forvaltning ikke må indhente oplysninger – hverken internt eller eksternt – medmindre der er et sagligt grundlag herfor. Persondataregler stiller også krav om saglige formål. *"Dette må formentlig antages at medføre, at en offentlig myndighed ikke må igangsætte interne undersøgelser i tilfælde, hvor en ansat anonymt har fremsat en udtalelse til offentligheden eller videregivet faktiske oplysninger, hvis udtalelsen eller videregivelsen utvivlsomt ligger inden for grænserne af den ansattes ytringsfrihed. Ledelsen vil i sådanne tilfælde i almindelighed ikke have en saglig begrundelse for at søge at få kendskab til, hvem udtalelsen eller oplysningerne stammer fra."* (Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, 2006, side 119).

Hvis whistleblowerens identitet er kendt, må ledelsen som udgangspunkt ikke reagere med repressalier mod en lovlig ytring. Samarbejdsproblemer kan give ledelsen et sagligt grundlag for reaktion, men ytringsfriheden bliver undermineret, hvis henvisning til samarbejdsproblemer bruges til at camouflere, at den reelle baggrund for repressalier er, at ledelsen ikke tåler offentlig kritik.

Retsprincipperne om offentligt ansattes ytringsfrihed betyder, at kritiske udtalelser om forhold på arbejdspladsen ikke i sig selv må betragtes som udtryk for samarbejdsproblemer. Ledelsen kan dog få et sagligt grundlag for reaktioner, hvis samarbejdsproblemer er uløselige, og den pågældende ansatte har "hovedskylden".

Ombudsmanden har udtalt, at der må udvises betydelig tilbageholdenhed ved anvendelse af negative ledelsesreaktioner i anledning af lovlige ytringer. Det gælder også ved en såkaldt diskretionær afskedigelse, der begrundes med, at den pågældende ikke længere er egnet til at varetage arbejdsopgaver. Ombudsmandens praksis stiller krav om, at vanskelighederne er betydelige, at årsagen til vanskelighederne kan tilskrives den pågældende, og at samarbejdsvanskelighederne er søgt løst ved mindre indgribende foranstaltninger. Endvidere stilles krav om et særligt sikkert bevismæssigt grundlag, når der er tale om en indgribende reaktion som f.eks. fyring (FOB 2001.552).

Hvis en offentlig myndighed uberettiget har afskediget en ansat, er det ikke sikkert, at den pågældende kan regne med at beholde eller genindtræde i stillingen, men det er en mulighed. Det viser eksempler på praksis i det fagretlige system om uberettiget forflyttelse eller fyring af offentligt ansatte efter lovlige ytringer (lovforslagets bemærkninger pkt. 2.1.3.4).

Som hovedregel giver uberettigede afskedigelser ret til godtgørelse. Der findes særlige regler om godtgørelse i lovgivningen mod forskelsbehandling, bl.a. ligebehandlingsloven (betænkning om ytringsfrihed og meddeleret 2006, side 120-123 med henvisninger til flere domme).

Ret til godtgørelse for afskedigelse, der ikke er rimeligt begrundet i den ansattes eller virksomhedens forhold, kan endvidere tilkendes efter funktionærloven, overenskomster eller individuelle ansættelseskontrakter. Disse regler, der omfatter væsentlige dele af arbejdsmarkedet, er nærmere omtalt i afsnit 9.3.

Loven om offentligt ansattes ytringsfrihed har ingen regler om sanktioner til arbejdsgivere, der overtræder reglerne.

Reglerne for beskyttelse efter whistleblowerloven giver et mere klart grundlag for godtgørelse for repressalier efter indberetninger og offentliggørelser, der er omfattet af denne lov.

9. WHISTLEBLOWING OM FORRETNINGS-FORHOLD

Indledning

Privat ansatte har ikke samme ytringsfrihed som offentligt ansatte. I modsætning til offentligt ansatte er privat ansattes ytringsfrihed som udgangspunkt begrænset af loyalitetspligt mod virksomheden. Den betyder, at ansatte ikke må skade virksomhedens økonomiske interesser – heller ikke ved udtalelser på egne vegne.

Loyalitetspligten hindrer ikke, at privat ansatte kan bruge whistleblowerlovens regler for indberetning og offentliggørelse. Disse muligheder suppleres af en vigtig regel om whistleblowing i loven om forretningshemmeligheder.

Loven om forretningshemmeligheder bygger ligesom whistleblowerloven på et EU-direktiv. Direktivet og loven afgrænser, hvad der kan beskyttes som forretningshemmeligheder. Reglerne gælder i både den private og offentlige sektor. Ved private virksomheder vil mange oplysninger handle om forretningsforhold, og reglerne har derfor størst betydning for privat ansatte.

Direktivet og loven om forretningshemmeligheder suppleres af menneskeretten. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention betyder, at medlemslande skal gøre, hvad de kan, for at sikre oplysninger til ansatte og borgere om forhold, der skaber væsentlige risici for sikkerhed og helbred. Sådanne oplysninger må ikke beskyttes som forretningshemmeligheder. Miljøoplysningsregler betyder, at oplysninger om emissioner til omgivelser heller ikke må skjules som forretningshemmeligheder.

Direktivet og loven om forretningshemmeligheder fastslår, at en person, virksomhed eller anden organisation, der videregiver oplysninger for at afdække forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter, ikke må rammes af forbud, påbud, erstatningskrav, tvangsbøder eller straf, når formålet er at beskytte samfundsmæssige interesser.

Beskyttelsen efter loven om forretningshemmeligheder gælder ikke mod repressalier i ansættelses-

forhold, f.eks. fyring. Denne begrænsning har ikke væsentlig betydning for tidligere ansatte, men det har den for en whistleblower, der fortsat er ansat i virksomheden.

Whistleblowerreglen om forretningsforhold gælder for enhver, der får kendskab til forholdene – inklusive personer uden arbejdsrelationer til virksomheden. Personer med aktuelle arbejdsrelationer til virksomheden kan opnå beskyttelse mod repressalier efter whistleblowerloven, når betingelserne i denne lov er opfyldt.

9.1. Grænser for forretningshemmeligheder

Loven om forretningshemmeligheder bygger på EU-direktivet om beskyttelse af fortrolig knowhow og fortrolige forretningsoplysninger mod ulovlig erhvervelse, brug og videregivelse (resumé af direktivet giver et hurtigt overblik).

Reglerne omfatter virksomheder og forskningsinstitutioner – både private og offentligt ejede. Reglerne har særlig betydning ved private virksomheder, hvor mange forhold har forretningsmæssig betydning.

Definitionen af forretningshemmeligheder afgør, hvad der som udgangspunkt må beskyttes. Tre betingelser skal alle være opfyldt: 1) Oplysninger er ikke almindeligt kendte eller umiddelbart tilgængelige for personer, der normalt beskæftiger sig med den pågældende type oplysninger, 2) oplysninger har handelsværdi, fordi de er hemmelige, og 3) oplysninger er underkastet rimelige foranstaltninger til hemmeligholdelse (loven § 2, nr. 1).

Forretningshemmeligheder handler om oplysninger, hvor uautoriseret erhvervelse, brug eller videregivelse vil kunne undergrave en virksomheds videnskabelige og tekniske potentiale, forretningsmæssige eller finansielle interesser, strategiske placering eller evne til konkurrence.

Erfaringer og kompetencer, som arbejdstagere normalt erhverver i løbet af deres ansættelse, er ikke forretningshemmeligheder. Oplysninger, der er almindeligt kendte eller lettilgængelige for fagfolk i en branche, er heller ikke (direktivets betragtning 14).

Loven og direktivet fastslår, at det er lovligt at få oplysninger ved uafhængig opdagelse eller skabelse. Det er desuden lovligt at få kendskab til en forretningshemmelighed ved observation, undersøgelse, demontering eller test af et produkt eller en genstand, som offentligheden har adgang til (loven § 3, stk. 1, nr. 1 og 2). Endvidere kan information være i overensstemmelse med ansattes og tillidsrepræsentanters rettigheder eller med redelig erhvervspraksis (§ 3, stk. 1, nr. 3 og 4).

I øvrigt er uautoriseret adgang til samt tyveri eller kopiering af dokumenter, genstande, materialer,

stoffer eller elektroniske filer med forretningshemmeligheder ulovligt og strafbart og kan være strafbart efter straffeloven (loven § 4 og § 18 eller ved særligt skærpende omstændigheder straffe-loven § 299 a).

Ifølge direktivet er det afgørende, at fortroligheden om forretningshemmeligheder ikke begrænser informations- og ytringsfrihed. Hensynet til undersøgende journalistik og beskyttelse af journalistiske kilder fremhæves (betragtning 19).

Direktivet nævner endvidere, at beskyttelsen af forretningshemmeligheder ikke må undergrave de grundlæggende frihedsrettigheder eller offentlighedens interesser med hensyn til sikkerhed, for-brugerbeskyttelse, folkesundhed og miljøbeskyttelse (betragtning 21).

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, at medlemsstater skal kræve, at virk-somheder ikke hemmeligholder oplysninger, der handler om væsentlige risici for ansattes helbred, og skal sikre åbenhed herom.

En principiel sag blev rejst af erhvervsdykkere i den norske olieindustri på grund af fysiske og psykiske skader. Domstolen fastslog, at menneskerettighedskonventionens art. 8, der handler om beskyttelse af privatliv, giver stater pligt til at sikre borgerne væsentlig information om risici for liv og helbred. For dykkerne var det særlig vigtigt at kende dekompressionstabeller, som dykkerfirmaer anvender. Domstolen fastslog, at sådanne oplysninger ikke må beskyttes som forretnings-hemmeligheder, og tilføjede, at åbenhed vil mindske risikoen for, at kommercielle interesser fører til anvendelse af svagt funderede tabeller. Domstolen konkluderede, at norske myndigheder havde overtrådt art. 8, fordi de ikke havde stillet krav til dykkerfirmaer om åbenhed for oplysninger, der havde væsentlig betydning for dykkernes sikkerhed og helbred (Vilnes and others v. Norway, 5.12.2013).

I en tidligere sag fastslog domstolen, at myndigheder har pligt til på eget initiativ at indsamle in-formation og orientere borgerne, der bor i nærheden af en højrisikovirksomhed (Guerra and others v. Italy 9.2.1998).

Menneskerettighedsdomstolens afgørelser må betyde, at myndigheder har pligt til at sikre pålidelige undersøgelser af virksomheders udledninger af sundhedsskadelige stoffer og pligt til at stille krav i miljøgodkendelser om grænser for udledninger af de enkelte stoffer. Staten har den overordnede pligt til at sikre gennemførelse af menneskerettighederne.

Miljøoplysningsreglerne sætter også grænser for forretningshemmeligheder. Oplysninger om en virksomheds emissioner til omgivelserne kan ikke undtages fra aktindsigt som forretningshem-meligheder, og mange oplysninger skal indberettes til miljømyndigheder og være offentligt til-gængelige (Guide til aktindsigt, afsnit 6.8.).

9.2. Whistleblowerregel om ulovlige og uregelmæssige forretningsforhold

Forretningshemmeligheder skal som udgangspunkt holdes fortrolige, men der er vigtige grænser for hemmeligholdelse.

EU-direktivet om forretningshemmeligheder kræver, at enhver anmodning om foranstaltninger, procedurer eller retsmidler skal afvises over for en person, der har erhvervet, brugt eller videregivet oplysninger af en af følgende årsager: 1) udøvelse af informations- og ytringsfrihed herunder respekt for pressefrihed, 2) afdækning af forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter for at beskytte offentlighedens interesser, 3) arbejdstageres videregivelse til deres repræsentanter, for at de kan varetage deres funktion, samt 4) beskyttelse af en legitim interesse, der er anerkendt i EU-retten eller national ret (art. 5, betragtninger 19, 20 og 21).

Whistleblowerreglen fastslår, at en whistleblower ikke kan mødes med retlige sanktioner ved videregivelse "for at afdække forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter", når whistleblowerен handler for at beskytte en offentlig interesse. Denne regel beskytter whistleblowing om f.eks. fremstilling og markedsføring af farlige produkter, sundhedsskadeligt arbejdsmiljø, forurening, hvidvask, svindel, korruption og skatteunddragelse.

Loven om forretningshemmeligheder følger stort set direktivet, men lovens whistleblowerregel nævner ikke direktivets krav om beskyttelse af legitim interesse, der er anerkendt i EU-retten eller national ret (loven § 5 sammenholdt med direktivet art. 5 d).

Direktivet fastsætter minimumskrav, og legitime interesser skal også beskyttes i Danmark, selv om loven ikke har nævnt dette krav. Denne beskyttelse kan være relevant i tilfælde, der ikke handler om forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter, eller ved tvivl, f.eks. om begrebet "uregelmæssigheder". Det kan f.eks. handle om udledning af sundhedsskadelige stoffer, der ikke er fastsat bestemmelser om i miljøgodkendelsen til en virksomhed. Det vil klart være legitimt, at ansatte gør myndigheder og offentligheden opmærksom på sådanne forhold.

Whistleblowerreglens beskyttelse omfatter erhvervelse, brug og videregivelse. En whistleblowers sikring af dokumentation må være omfattet som erhvervelse.

Beskyttelsen er ikke begrænset til personer med arbejdsrelateret forbindelse til virksomheden og omfatter også andre personer, virksomheder og organisationer, der har fået kendskab til oplysninger om forseelser, uregelmæssigheder og ulovlige forhold ved en virksomhed. Det kan være en journalist, politiker, konsulent, analysefirma, revisor, konkurrerende firma, fagforening eller NGO.

Beskyttelsen forudsætter god tro om oplysningers korrekthed og relevans for afdækning af forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige forhold. Formålet skal være at varetage samfundsmæssige hensyn, f.eks. beskyttelse af ansatte, miljøet, folkesundhed eller fair konkurrence. Private økonomiske interesser giver ikke grundlag for beskyttelse.

Loven om forretningshemmeligheder og direktivet beskytter mod retlige sanktioner. I det senere EU-direktiv om whistleblowing er det understreget, at videregivelse af forretningshemmeligheder også er beskyttet efter dette direktiv og dermed også er beskyttet mod repressalier i ansættelsesforholdet, når whistleblowerdirektivets betingelser er opfyldt (betragtning 98). Direktiverne supplerer således hinanden.

Beskyttelsen forudsætter ikke forudgående orientering af virksomhedens ledelse eller særlige betingelser for offentliggørelse af oplysninger, der sker for at afdække forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter. Ved offentliggørelse giver reglerne om forretningshemmeligheder faktisk mere omfattende beskyttelse mod retlige sanktioner (straf, erstatning m.v.), mens beskyttelsen mod repressalier i ansættelsesforholdet må bygge på whistleblowerloven.

Reglerne om videregivelse af forretningshemmeligheder giver udtrykkeligt ret til at videregive oplysninger til ansattes tillidsrepræsentanter, for at de kan varetage deres retmæssige opgaver (loven § 5, nr. 3).

9.3. Beskyttelse mod retlige sanktioner og repressalier i ansættelsesforhold

Direktivet og loven om forretningshemmeligheder betyder, at whistleblowere kan offentliggøre visse oplysninger uden at risikere straf eller andre retlige procedurer og reaktioner. En whistleblower, der videregiver oplysninger for at afdække forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter, må ikke rammes af forbud, påbud, erstatningskrav, tvangsbøder eller straf, når formålet er at beskytte samfundsmæssige interesser. Journalisters videregivelse er også beskyttet og kan ikke begrænses af navneforbud i straffesager om tiltalte personer og virksomheder.

Whistleblowerreglen i loven om forretningshemmeligheder spiller sammen med whistleblowerlovens regler. En whistleblower kan også opnå beskyttelse mod repressalier efter whistleblowerloven, når betingelserne i denne lov er opfyldt (omtalt i kap. 7 om bl.a. godtgørelse).

Whistleblowerloven omfatter oplysninger om overtrædelser og omgåelser af love, retsprincipper og faglige standarder. Whistleblowerreglen i loven om forretningshemmeligheder nævner ulovlige

aktiviteter, forseelser og andre uregelmæssigheder. Det handler i begge love om oplysninger om faktiske forhold eller begrundet mistanke om forhold.

Særlige whistleblowerordninger bl.a. for hvidvask og den finansielle sektor giver kun beskyttelse ved indberetning. Whistleblowing efter disse regler er også omfattet af whistleblowerloven, og offentliggørelse er lovligt, når denne lovs betingelser er opfyldt.

Loven mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet har regler mod forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, kønsidentitet, kønsudtryk, kønskarakteristika, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse. Loven giver ansatte ret til som privatpersoner at ytre sig om generelle emner, f.eks. politiske, men sikrer næppe ytringsfrihed om forhold, der direkte skader en virksomheds økonomiske interesser.

Når en ansat påviser faktiske omstændigheder på en arbejdsplads, der giver formodning om direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af race, religion, politisk anskuelse, kønsidentitet m.v., skal arbejdsgiveren bevise, at det ikke er tilfældet. Personer, der er udsat for forskelsbehandling, kan tilkendes en godtgørelse. Klager om forskelsbehandling behandles af Ligebehandlingsnævnet (loven mod forskelsbehandling § 7, § 7 a og § 8 a).

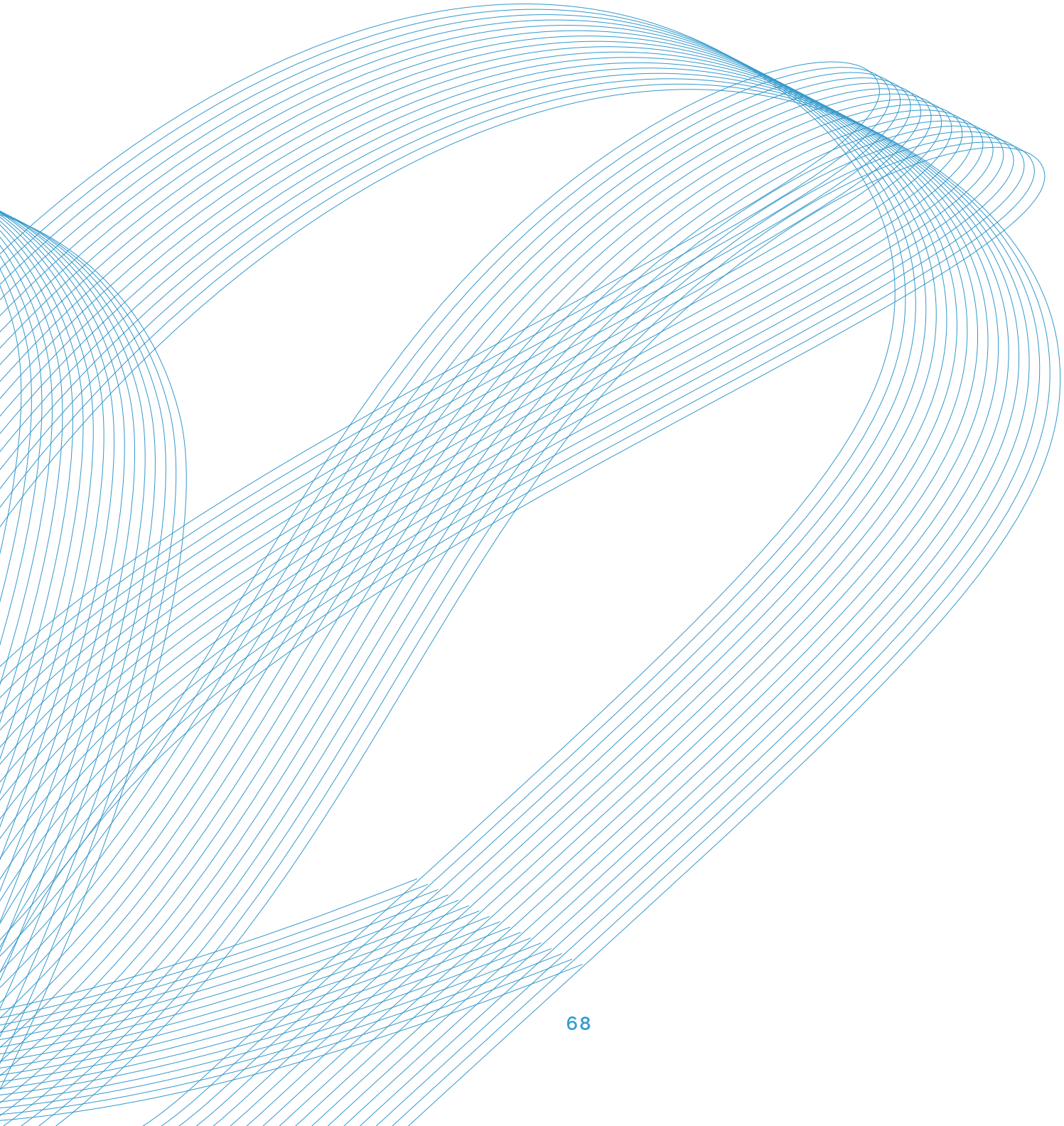
I øvrigt kan usaglig opsigelse give grundlag for krav om godtgørelse. Hovedaftalen – som langt størstedelen af landets overenskomster henviser til – kræver en saglig begrundelse for opsigelse efter mere end 9 måneders ansættelse. En ansat kan kræve godtgørelse ved usaglig opsigelse eller bortvisning. Afhængigt af ansættelsestiden kan godtgørelsen udgøre op til lønnen i et år (§ 4, stk. 3). Tillidsrepræsentanter har en særlig beskyttelse (§ 8). Mange løst ansatte og ansatte med kort ancienitet på en arbejdsplads har ikke nogen som helst beskyttelse mod usaglig fyring.

Ifølge funktionærloven har funktionærer, der har været ansat i mindst et år, ret til økonomisk godtgørelse ved usaglig opsigelse eller bortvisning. Det gælder ved opsigelse, der ikke er rimeligt begrundet i den ansattes eller virksomhedens forhold. Såfremt funktionæren har været ansat uafbrudt i 15 år, kan godtgørelsen udgøre indtil seks måneders løn. Den maksimale godtgørelse er mindre ved kortere ansættelse (funktionærloven § 2 b).

Privat ansatte whistleblowere er afhængige af de ovenfor nævnte beskyttelsesregler. Uden for disse regler må privat ansatte regne med en betydelig risiko for opsigelse eller bortvisning, hvis de offentliggør meninger og oplysninger i direkte strid med arbejdsgiverens interesser. Til forskel fra offentligt ansatte er privat ansattes ytringsfrihed begrænset af loyalitetspligt over for arbejdsstedet. Sager om opsigelse eller bortvisning kan prøves i det fagretlige system.

Eksempel: I en sag, der blev afgjort ved faglig voldgift, havde et vagtselskab bortvist en ansat på grund af hendes kritiske udmeldinger på Facebook. Landsdommeren, der var udpeget af Arbejdsret-

ten, konkluderede, at kritiske bemærkninger om vagtselskabet som "der er erklæret krig" og "du kan dælme tro, at den får gas" betød, at loyalitetsforpligtelsen var brudt. Selv om Facebook-profilen kun var for "venner", omfattede den en række personer, der var ansat hos kunder, samarbejdspartnere og konkurrenter. Kritikken kunne dog ikke begrunde bortvisning, men almindelig opsigelse med ret til løn i opsigelsesperioden (Faglig Voldgift 2010.129).



10. INFORMATION TIL LEDELSE, TILLIDS-REPRÆSENTANT, FAGFORENING OG TILSYN

Indledning

Ansatte på arbejdspladser kan få kendskab til ulovlige eller kritisable forhold, der bør stoppes. Det kan være omsorgssvigt på behandlingssteder i socialsektoren, fare for ansattes sikkerhed og sundhed i arbejdsmiljøet, risici for forbrugerne ved giftstoffer i fødevarer, risici for miljøet ved forurening, økonomisk svindel eller hemmeligholdelse af væsentlige oplysninger over for politikere og offentligheden. Dette er blot nogle få eksempler på ulovlige og kritisable forhold.

Det er nærliggende at tale med kolleger, tillidsrepræsentant eller arbejdsmiljørepræsentant i første omgang. Orientering eller indberetning til ledelse, whistleblowerordning eller tilsyn står stærkere, når der er opbakning på arbejdspladsen. Konkrete omstændigheder kan betyde, at en ansat foretrækker at være alene om whistleblowing for at få størst mulig sikkerhed for anonymitet.

Ansatte har ret til at orientere tillidsrepræsentanter om kritisable forhold på arbejdspladsen, og en tillidsrepræsentant kan tage spørgsmål op med ledelsen og gå videre til fagforeningen.

Orientering til ledelsen er også en nærliggende mulighed, især hvis ledelsen er åben for kritik. Drøftelser på baggrund af faglig kritik kan bidrage til at udvikle kvaliteten både på private og offentlige arbejdspladser. Det er vanskeligere, hvis ledelsen ikke accepterer kritik af forhold eller selv har taget initiativ til ulovlige og kritisable forhold.

Ved frygt for fyring eller andre repressalier i ansættelsesforhold er det relevant at kontakte tillidsrepræsentant, der kan få rådgivning af fagforeningen. Hvis der ikke er en tillidsrepræsentant på arbejdspladsen, kan det være nødvendigt med direkte kontakt til fagforening.

Indberetning til tilsynsmyndighed er en mulighed for ansatte, der vil gøre opmærksom på kritisable forhold på arbejdspladsen. Ved indberetninger til arbejdstilsyn og socialtilsynet er det ved lov fastsat, at arbejdsgiveren ikke må få oplysning om, hvem der har indberettet. Den ansattes identitet kan også beskyttes ved indberetning til et tilsyn på andre områder. Hvis den ansatte gør tilsynet opmærksom på begrundet frygt for repressalier ved indberetning, bør tilsynet ikke udlevere klagerens identitet og kan beskytte den ved aktindsigt.

En ansat, der er utryg ved orientering af ledelse eller indberetning til tilsynsmyndighed, kan styrke beskyttelsen ved samtidigt at indberette anonymt til den interne eller Den Nationale Whistleblower-ordning. Dermed gælder whistleblowerlovens beskyttelsesregler.

10.1. Orientering til ledelse

Der er væsentlige forskelle på ytringsfriheden for offentligt ansatte og privat ansatte, fordi loyalitets-pligten ikke begrænser ytringsfriheden for offentligt ansatte. Denne forskel har også betydning for ansattes ret til at orientere ledelsen. Det følgende handler først om generelle regler og dernæst om særlige regler for offentligt ansatte.

Generelt

Lønmodtagernes og arbejdsgivernes hovedorganisationer har indgået aftaler om, hvordan sam-arbejdet på arbejdspladser skal foregå gennem samarbejdsudvalg. Ansatte har mulighed for at få konkrete og generelle problemstillinger på arbejdspladsen behandlet i samarbejdsudvalg.

Arbejdsmiljøloven har regler for etablering af arbejdsmiljøorganisation på arbejdspladser vedrørende sikkerhed og sundhed (§ 6 a og 6 b). Ansatte har mulighed for at tale med arbejdsmiljørepræsen-tanten om at få konkrete og generelle problemstillinger på arbejdspladsen behandlet i arbejdsmiljø-organisationen. Ansatte har også ret til selv at gøre arbejdsmiljøorganisationen, arbejdslederen eller arbejdsgiveren opmærksom på fejl og mangler, der forringer sikkerheden eller sundheden (§ 28, stk. 2).

Whistleblowerreglen i lov om forretningshemmeligheder giver ansatte ret til at videregive oplys-ninger om ulovlige aktiviteter, uregelmæssigheder og forseelser. Denne lovs beskyttelse mod retlige sanktioner ved videregivelse af sådanne oplysninger omfatter bl.a. videregivelse til ledelsen.

En ansat, der orienterer ledelsen om ulovlige og kritisable forhold, kan sikre sig mod repressalier i ansættelsesforholdet ved at indberette samtidigt til whistleblowerordningen. Det gælder ved både private og offentlige arbejdspladser. En dom fra Københavns Byret viser, at samtidig indberetning til whistleblowerordning styrker beskyttelsen og giver ret til godtgørelse ved repressalie i ansættelses-forholdet. Dommen er nærmere omtalt i afsnit 7.2.

Offentlige arbejdspladser

Offentligt ansatte har en vidtgående ytringsfrihed på egne vegne. Denne ytringsfrihed giver også ret til at orientere ledelsen, både den administrative og politiske ledelse, og ved kritiske ytringer på egne vegne er offentligt ansatte ikke forpligtet til at følge de normale kommunikationsveje ved forvaltningen (FOB 96.131).

Ledelsen kan derimod bestemme, hvordan kommunikationen mellem ansatte og ledelse skal foregå som led i tjenesten. Ansatte skal typisk kontakte den nærmeste overordnede, men har ret – eller pligt – til at kontakte højere led, hvis det er nødvendigt for at orientere om ulovlige dispositioner. Det nævnes i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, at ansatte har ret – og i visse tilfælde også pligt – til at underrette internt om ulovlige, herunder fagligt uforsvarlige, forhold. Justitsministeriet bruger betegnelsen "intern meddeleret" (Vejledningen 2025, kap. 12).

Folketingets Ombudsmand har udtalt, at offentligt ansatte med særlig fagkundskab har både ret og pligt til at sige fra til overordnede over for fagligt uforsvarlige forhold. Ombudsmanden har bl.a. udtalt: *"Hvis en læge finder at forholdene på en afdeling er lægeligt uforsvarlige, har han pligt til at underrette sin foresatte, dvs. den ledende overlæge. Kan den ledende overlæge ikke afhjælpe forholdene, har overlægen ligeledes pligt til at underrette opad i systemet til hospitalets direktion hvis han er enig i at forholdene er lægeligt uforsvarlige."* (FOB 2000.535).

Retsprincipperne for statslige embedsmænds rådgivning og bistand til regeringen og dens ministre blev indskærpet i 2015. Det blev bl.a. fastslået, at embedsmænd skal sige fra, hvis det er klart, at en chef giver ordre til ulovlige handlinger. Hvis chefen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette chefens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidigt med at chefen underrettes. Embedsmænd skal advare en minister, hvis denne er på vej til at handle i strid med gældende ret. Hvis en minister giver ordre til en handling, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig. Ved tvivl skal ministeren orienteres om embedsværkets overvejelser bag den fortolkning, der lægges til grund (Kodex VII – de syv centrale pligter, Finansministeriet 2015).

10.2. Orientering til tillidsrepræsentanter og fagforening

Ansatte har ret til at orientere tillidsrepræsentanter og fagforeninger om konkrete og generelle problemer på arbejdspladsen.

Et EU-direktiv giver ansatte og deres repræsentanter ret til at blive hørt og stille forslag til arbejds-

givere vedrørende sundhed og sikkerhed samt til indberetninger til myndigheder om problemer, der ikke er løst (direktiv 89/391/EØF art. 11).

Direktivet og loven om whistleblowing fastslår, at reglernes beskyttelse af whistleblowing omfatter personer, der hjælper i en arbejdsrelateret sammenhæng. I reglerne bliver hjælpere betegnet som "formidlere" eller tilknyttede personer. Ifølge reglerne vil bl.a. tillidsrepræsentant og arbejdsmiljø-repræsentant være beskyttet ved rådgivning og støtte til en whistleblower, der følger lovens regler for indberetning eller offentliggørelse (whistleblowerloven § 8, stk. 2).

Direktivet og loven om forretningshemmeligheder giver ansatte beskyttelse ved videregivelse af oplysninger om ulovlige aktiviteter, forseelser og uregelmæssigheder på arbejdspladsen. Andre, f.eks. tillidsrepræsentanter og fagforeninger, der har kendskab til sådanne forhold, er også beskyttet ved videregivelse. Reglerne pointerer retten til at orientere tillidsrepræsentanter (direktivet art. 5, betragtning 18 og loven § 5).

I en meget vigtig afgørelse har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslået, at væsentlig information om risici for liv og helbred ikke må beskyttes som forretningshemmeligheder. Arbejdsmiljøloven indeholder en række krav om bl.a. arbejdspladsvurdering af sikkerheds- og sundhedsforhold på arbejdspladsen og krav om orientering til ansatte om ulykkes- og sygdomsfarer (§ 15 a og 17). Dommen fra Menneskerettighedsdomstolen betyder, at ingen oplysninger om sådanne forhold må skjules. Sagen er omtalt i afsnit 9.1.

Det er vigtige opgaver for tillidsrepræsentanter og fagforeninger at sikre oplysninger om sikkerheds- og sundhedsforhold og kræve ændringer, der kan løse problemer. Når der ikke sker tilstrækkelige forbedringer af forhold, kan der siges fra både internt og eksternt, og tillidsrepræsentanter er beskyttede efter whistleblowerloven og loven om forretningshemmeligheder udover deres generelle beskyttelse som tillidsrepræsentanter. Beskyttelsen for tillidsrepræsentanter gælder både ved egen whistleblowing og ved bistand til ansattes whistleblowing.

Det er vigtigt, at tillidsrepræsentanter og fagforeninger rådgiver og støtter ansatte, der gør opmærksom på ulovlige og kritisable forhold. Det er særligt vigtigt, når ansatte bliver udsat for repressalier i ansættelsesforhold eller retlige sanktioner, og det kan være nødvendigt at få sager prøvet ved klageinstanser, det fagretlige system eller de almindelige domstole. Oplysninger om beskyttelse er omtalt i afsnit 9.3.

10.3. Indberetning til tilsynsmyndighed

Arbejdsmiljøloven fastslår, at Arbejdstilsynet ikke må oplyse over for arbejdsgiveren eller andre, at

tilsynet har modtaget en klage (§ 79, stk. 2). Dermed kan medarbejderen bevare sin anonymitet over for arbejdsgiveren, uanset Arbejdstilsynet kender den pågældendes identitet.

Socialtilsynet varetager tilsyn med offentlige og private tilbud på social- og sundhedsområdet, f.eks. plejefamilier, institutioner og boenheder. Lov om socialtilsyn fastslår, at tilsynet skal have en whistleblowerordning, hvortil personale, beboere, pårørende og andre kan henvende sig anonymt om bekymrende forhold. (§ 11 om whistleblowerordning er ændret ved lov vedtaget i juni 2025).

Socialtilsynet skal behandle en henvendelse til whistleblowerordningen i løbet af 5 arbejdsdage og vurdere inden for fristen. om henvendelsen giver grund til at reagere straks. Socialtilsynet kan orientere tilbuddet og andre om, at det har modtaget en henvendelse med oplysning om det overordnede tema for henvendelsen. Socialtilsynet skal sikre anonymiteten for de personer, som henvender sig, medmindre de giver et informeret samtykke til, at deres navn må nævnes.

Der er en lang række andre tilsynsmyndigheder, der varetager opgaver på forskellige områder, f.eks. Forbrugerombudsmanden om markedsføring og Datatilsynet om beskyttelsen af persondata.

Ved kommunale forvaltningsopgaver, hvor der ikke er oprettet et særligt tilsyn, kan indberetninger ske til Ankestyrelsen om ulovlige forhold, som kommunalbestyrelsen har ansvar for. Ved statslige forvaltningsopgaver kan indberetning ske til Rigsrevisionen eller Folketingets Ombudsmand.

Ved virksomheder har ansatte og andre ret til at indberette ulovlige forhold til relevant tilsynsmyndighed efter whistleblowerreglerne i direktivet og loven om forretningshemmeligheder (direktivet art. 5, loven § 5).

Ansatte, der indberetter til en tilsynsmyndighed, kan være bekymrede for, om arbejdsgiveren får oplyst eller finder frem til, hvem der har indberettet. I så fald vil det være relevant samtidigt at indberette til arbejdsstedets whistleblowerordning for dermed at få beskyttelse mod repressalier i ansættelsesforholdet (whistleblowerloven § 28 og § 29).

Ved aktindsigt hos en tilsynsmyndighed vil indberetninger som udgangspunkt være omfattet af arbejdsmiljølovens og socialtilsynslovens regler om særlig tavshedspligt, hvilket betyder, at indberetninger er undtaget fra aktindsigt. Den særlige tavshedspligt i whistleblowerloven undtager også fra aktindsigt. Supplerende undersøgelser af forhold og afgørelser fra Arbejdstilsynet, Socialtilsyn og whistleblowerordning er ikke undtaget.

Ved andre tilsyn kan oplysninger om indberetterens identitet undtages fra aktindsigt efter forvaltningsloven og offentlighedsloven, når tilsynet bliver gjort opmærksom på, at whistlebloweren frygter repressalier. Der er flere oplysninger om aktindsigt i afsnit 11.5.

Særligt om offentligt ansatte

Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed nævner, at offentligt ansatte har ret til at rette henvendelse til relevante eksterne tilsynsorganer, herunder Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen, "i tilfælde af klare ulovligheder. Der kan ikke stilles krav om, at offentligt ansatte har foretaget en forudgående intern underretning om ulovligheder eller uforsvarlige forhold, hvis underretningen ikke kan forventes at få noget resultat. I sådanne tilfælde kan den ansatte altså gå f.eks. direkte til pressen, Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen" (kap. 12).

Justitsministeriets begrænsning til indberetning af "klare ulovligheder" er ikke holdbar. I så fald skulle retten til indberetning være mere restriktiv for offentligt ansatte end for ansatte ved virksomheder, der er omfattet af whistleblowerreglen i lov om forretningshemmeligheder.

En ansat, der indberetter til tilsynsmyndighed, overtræder ikke en evt. tavshedspligt, når vedkommende har et rimeligt grundlag for at antage, at det indberettede forhold er ulovligt eller kritisabelt. Det gælder i forhold til alle relevante tilsynsmyndigheder og er ikke begrænset til indberetninger til Rigsrevisionen og Folketingets Ombudsmand, der har særlig relevans for ansatte i ministerier.

I forbindelse med en injuriesag har Højesteret udtalt, at en ansat var berettiget til at underrette tilsynsmyndighed om kritisable forhold på en arbejdsplads. En pædagogmedhjælper, der var ansat i en børnehave, underrettede sin fagforening om forhold, hun fandt kritisable. Hun oplyste bl.a., at lederen tvang børnene til at spise, indtil de kastede op. Fagforeningen sendte oplysninger videre til kommunen efter aftale med pædagogmedhjælperen. Lederen blev orienteret og anlagde injuriesag. Højesteret lagde til grund, at pædagogmedhjælperens oplysninger var videregivet i god tro til berettiget varetagelse af børnenes tarv. Højesteret frifandt og lagde vægt på, at pædagogmedhjælperen var berettiget til over for kommunen som tilsynsmyndighed at redegøre for episoder, hun havde overværet, og tillige om forhold, hun var blevet informeret om af andre, når hun samtidigt oplyste, at hun refererede andres udtalelser. (Højesteret 29.8.2016).

11. SAMMENLIGNINGER AF RETSGRUNDLAG FOR WHISTLEBLOWING

Indledning

En række retsregler har betydning for whistleblowing om ulovlige og kritisable forhold på arbejdspladser. I dette kapitel bliver retsreglerne sammenlignet. Der er høj grad af overlap, og for whistleblowere er det vigtigt at overveje, hvilken retsregel eller hvilke der skal henvises til. I mange tilfælde kan whistleblowere med fordel henvise til flere retsregler for at sikre den optimale beskyttelse. I dette kapitel bliver kun nævnt overordnede træk ved reglerne, der alle er nærmere omtalt i foregående kapitler i guiden.

EU-direktiver har afgørende betydning for, at beskyttelsen af whistleblowere er styrket i de senere år. Efter finanskrisen i 00'erne vedtog EU nogle direktiver med særlig betydning for finanssektoren og et direktiv om hvidvask med mere generel betydning. Disse direktiver stiller krav om etablering af særlige muligheder for indberetning. I næste omgang vedtog EU et direktiv om forretningshemmeligheder med en regel for whistleblowing, der både giver muligheder for indberetninger og offentliggørelse om ulovlige og kritisable forretningsforhold. Senest er vedtaget det generelle whistleblowerdirektiv med muligheder for indberetninger og offentliggørelse. EU-direktiverne er gennemført ved lovgivning i Danmark med whistleblowerloven og whistleblowerreglen i lov om forretningshemmeligheder som de vigtigste bidrag til beskyttelse af whistleblowing i både den offentlige og den private sektor. Disse regler har fokus på oplysninger om ulovlige og kritisable forhold.

Tidligere var det primært offentligt ansatte, der havde ret til whistleblowing på grundlag af retsprincipperne om offentligt ansattes ytringsfrihed, der er udviklet i ombudsmandens praksis siden 80'erne. Disse retsprincipper har fortsat betydning, fordi de ikke er begrænsede til oplysninger om ulovlige og kritisable forhold og desuden giver ret til meningstilkendegivelser. Ombudsmandens praksis for offentligt ansattes ytringsfrihed er blevet lovfæstet i 2025

Privat ansatte har haft en vis beskyttelse ved whistleblowing på grundlag af hovedaftalens og funktionærlovens bestemmelser om usaglig afskedigelse, og disse regler er fortsat relevante som supplement til de nye whistleblowerregler. Desuden har lovgivningen om ligebehandling betydning

for ansattes ret til politiske og religiøse holdninger og meningstilkendegivelser.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har overordnet betydning for udviklingen af retsregler og retspraksis. Menneskerettighedsdomstolens praksis kræver, at medlemsstaterne også beskytter whistleblowing om vigtige samfundsmæssige forhold, der falder uden for de særlige whistleblowerregler, f.eks. oplysninger om ulovlig overvågning fra en efterretningstjeneste.

Dette kapitel sammenligner retsgrundlag for især whistleblowerloven, whistleblowerreglen om forretningsforhold, offentligt ansattes ytringsfrihed og menneskeretten.: Hvor gælder reglerne, hvem kan bruge dem, hvilke oplysninger er omfattet, muligheder for offentliggørelse og indberetning samt reglernes beskyttelse af whistleblowere.

Det sidste afsnit i kapitlet fokuserer på regler med betydning for offentlighed eller fortrolighed for oplysninger dels om ulovlige og kritisable forhold dels om whistleblowerens identitet.

11.1. Hvor gælder reglerne, for hvem, og hvilke oplysninger er omfattet?

Hvor gælder reglerne?

Whistleblowerloven gælder for arbejdspladser i både den offentlige og private sektor. Mindre arbejdspladser med under 50 ansatte er fritaget for at etablere interne whistleblowerordninger, men muligheder for indberetning til Den Nationale Whistleblowerordning og offentliggørelse efter lovens regler gælder for alle arbejdspladser.

Loven om forretningshemmeligheder gælder for forretningsforhold ved både privatejede og offentligt ejede virksomheder. Whistleblowerreglen i loven har særlig betydning i den private sektor, hvor de fleste væsentlige oplysninger handler om forretningsforhold.

Loven om offentligt ansattes ytringsfrihed omfatter den offentlige forvaltning ligesom forvaltningsloven og offentlighedsloven. Selvejende institutioner, fonde m.v. er omfattet, når de er oprettet på grundlag af lov eller varetager omfattende offentlige opgaver under intensivt tilsyn. I øvrigt er private virksomheder ikke omfattet, uanset de varetager mange og vigtige offentlige opgaver.

Menneskeretten gælder i hele samfundet.

Hvem kan bruge reglerne?

Whistleblowerlovens muligheder kan bruges af personer, der har kendskab til forhold fra arbejdsrelationer. Det gælder ansatte, tidligere ansatte, vikarer, praktikanter m.v. Reglerne kan også bruges af andre, der har kendskab til forhold fra arbejdsrelationer til en forvaltning eller virksomhed, f.eks. konsulenter, revisorer og leverandører. Reglerne kan også bruges af bestyrelsesmedlemmer i private virksomheder og organisationer. Politikere, der har kendskab til forhold som medlem af en kommunalbestyrelse, regionsråd eller Folketinget, er derimod ikke omfattet.

Whistleblowerloven gælder også for personer, der støtter eller er tilknyttet en whistleblower, f.eks. kolleger, tillidsrepræsentanter og familie med en arbejdsrelateret forbindelse. Nærmere omtale i afsnit 4.1.

Whistleblowerreglen i loven om forretningshemmeligheder kan bruges af enhver, der har kendskab til forhold. Denne regel kan også bruges af personer, der ikke har en arbejdsrelateret forbindelse til virksomheden, f.eks. journalister, politikere, fagforening eller konkurrerende virksomhed.

Det bliver pointeret i regler for offentligt ansattes ytringsfrihed, at den gælder for ytringer på egne vegne. Whistleblowerloven og loven om forretningshemmeligheder stiller ikke udtrykkelige krav om, at whistleblowing sker på egne vegne. Det vil dog typisk være klart, når whistleblowing handler om ulovlige og kritisable forhold på arbejdsstedet. Hvis der kan være tvivl, vil det være fornuftigt at pointere, at oplysninger videregives på egne vegne.

Privat ansattes ytringsfrihed er som udgangspunkt begrænset af loyalitetspligt, uanset de udtaler sig på egne vegne eller på vegne af ansættelsesstedet. Loyalitetspligten hindrer ikke, at privat ansatte bruger mulighederne i whistleblowerloven og whistleblowerreglen i loven om forretningshemmeligheder.

Menneskeretten gælder for alle inklusive journalister og politikere.

Hvilke oplysninger er omfattet?

Whistleblowerloven omfatter alle overtrædelser af EU-regler inklusive nationale regler, der bygger på EU-regler. Loven omfatter desuden alvorlige overtrædelser af internationale konventioner, nationale lovregler, forvaltningsretlige principper og faglige standarder.

Whistleblowerreglen i loven om forretningshemmeligheder omfatter oplysninger om forseelser, uregelmæssigheder og ulovlige forhold. Denne regel er begrænset til oplysninger om forretningsforhold. Der er i øvrigt høj grad af sammenfald med oplysninger, der er omfattet af whistleblowerloven.

Bortset fra overtrædelser af EU-regler er whistleblowerloven begrænset til alvorlige overtrædelser. En sådan begrænsning gælder ikke for whistleblowerreglen om forretningsforhold. I praksis har denne forskel ikke væsentlig betydning, fordi det afgørende er, om whistlebloweren antager, at oplysninger er omfattet, og skelnen mellem EU-regler og nationale regler er ikke almindelig viden. Nærmere omtale i afsnit 4.2.

Enkelte forhold er undtaget fra whistleblowerloven, bl.a. fortrolige oplysninger ved efterretningstjenester og straffeprocessuelle forhold i straffesager. Disse forhold har næppe karakter af forretningsforhold og er derfor heller ikke omfattet af whistleblowerreglen i loven om forretningshemmeligheder.

Loven om offentligt ansattes ytringsfrihed er ikke begrænset til oplysninger om ulovlige og kritisable forhold. Ytringsfriheden omfatter også oplysninger om andre forhold og kritiske meningstilkendegivelser om forhold, der vedrører arbejdsstedet. Dermed giver disse regler bredere muligheder for whistleblowing.

Informations- og ytringsfriheden efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention omfatter forhold, der har væsentlig samfundsmæssig betydning. Menneskerettighedsdomstolens praksis viser, at whistleblowing også kan være berettiget om forhold, der er undtaget fra whistleblowerloven, f.eks. ulovlig overvågning fra efterretningstjenester og politisk påvirkning af efterforskning.

Whistleblowing på grundlag af menneskeretten er ikke begrænset til oplysninger om ulovlige forhold, forseelser, uregelmæssigheder og lignende, men kan også omfatte fortrolige oplysninger, der har stor relevans for den demokratiske debat, f.eks. om multinationale virksomheders brug af skattely. Nærmere omtale i afsnit 3.2.

Menneskerettighedskonventionens beskyttelse af privatliv betyder, at medlemsstater har pligt til at sørge for information til ansatte og naboer til virksomheder om væsentlige sikkerhedsrisici og sundhedsskadelige forhold. Whistleblowing om sådanne forhold er klart berettiget. Nærmere omtale i afsnit 9.1.

11.2. Offentliggørelse

Tavshedspligt begrænser ikke whistleblowing efter whistleblowerloven eller whistleblowerreglen i lov om forretningshemmeligheder § 5. Retsreglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed er derimod som udgangspunkt begrænset af tavshedspligt. Tavshedspligten er dog ikke absolut og hindrer ikke offentliggørelse, hvor offentlighedens interesser er åbenbare. Nærmere omtale i afsnit 8.2.

Meddeleretten for offentligt ansattes oplysninger om ulovlige og uredelige forhold er ikke

begrænset af tavshedspligt. Det er netop sådanne oplysninger, der er omfattet af whistleblower-loven og whistleblowerreglen om forretningsforhold, så i realiteten er der ikke forskel på dette punkt. Nærmere omtale i afsnit 8.5.

Muligheder for offentliggørelse efter whistleblowerloven er noget begrænsede. Oplysninger kan offentliggøres efter forudgående indberetning til whistleblowerordning, hvis whistleblowerenheden ikke har igangsat passende tiltag inden fristen, som typisk er tre måneder. Uden forudgående indberetning kan oplysninger offentliggøres ved overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser samt ved ringe udsigt til effektiv opfølgning eller frygt for repressalier ved indberetning. Nærmere omtale i kap. 6.

Whistleblowerreglen i loven om forretningshemmeligheder har hverken krav om forudgående orientering af ledelsen eller andre begrænsninger for retten til at offentliggøre ulovlige forhold, forseelser og uregelmæssigheder ved virksomheder. Nærmere omtale i afsnit 9.2.

Loven for offentligt ansattes ytringsfrihed nævner udtrykkeligt, at ytringsfriheden ikke gælder ytringer, der er fremsat i en urimelig grov form. Det er et generelt krav, eftersom en meget grov form ikke er nødvendig for at afsløre ulovlige og kritisable forhold – tværtimod vil en sådan form skade troværdigheden.

Efter reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed må centralt placerede ansatte, der er eller har været involveret i en beslutningsproces, ikke skade beslutningsprocessen med kritiske ytringer. Denne begrænsning gælder ikke for offentliggørelse efter whistleblowerloven eller whistleblower-reglen om forretningsforhold. Nærmere omtale i kapitel 8.

De forskellige retsgrundlag for offentliggørelse kræver ikke, at whistlebloweren selv offentliggør. Oplysninger kan videregives til en journalist eller andre, der sørger for offentliggørelsen. Undersøgende journalister vil typisk foretage supplerende undersøgelser for at styrke dokumentation for oplysninger.

Menneskerettighedsdomstolens praksis har stor betydning for undersøgende journalistik og medie-frihed om forhold, der har samfundsmæssig betydning. Der er nærmere omtale i kapitel 12 om journalisters kildebeskyttelse og kapitel 13 om offentliggørelse i medier.

Oplysninger om ulovlige forhold og kritisable forhold kan også komme frem via vidnepligt i retssager. I forbindelse med straffesagers behandling ved domstole er det vigtigt at være opmærksom på, at ret til offentliggørelse efter whistleblowerregler taler mod navneforbud og referatforbud.

11.3. Indberetning

Ansatte har ret til at orientere ledelsen på arbejdsstedet om viden eller mistanke om ulovlige eller kritisable forhold på arbejdspladsen. Ansatte har også ret til at orientere tillidsrepræsentant, arbejdsmiljørepræsentant og fagforening om forholdene. Nærmere omtale i kap. 10.

Ansatte og andre med arbejdsrelationer kan vælge at indberette ulovlige eller kritisable forhold til en whistleblowerordning, der er etableret efter whistleblowerloven. Whistlebloweren kan vælge mellem indberetning til intern whistleblowerordning eller Den Nationale Whistleblowerordning eller evt. begge, hvis indberetning til intern ordning ikke resulterer i passende tiltag.

Ved indberetninger til en intern whistleblowerordning bliver opfølgningen varetaget af en enhed, som ledelsen har udpeget til at varetage opgaverne. Ved undersøgelser af forhold vil den berørte afdeling typisk blive involveret, og ledelsen orienteret. Undersøgelsers kvalitet vil variere afhængigt af, om whistleblowerenheden reelt er uafhængig og har tilstrækkelig faglig kompetence. Den øverste ledelse har kompetencen til at beslutte, om der skal ske ændringer af forholdene på arbejds-pladsen.

Indberetning kan i stedet ske til Den Nationale Whistleblowerordning, f.eks. hvis der ikke findes en intern whistleblowerordning, eller whistlebloweren tvivler på, at opfølgningen ved den interne whistleblowerordning bliver tilstrækkelig upartisk. Den Nationale Whistleblowerordning har typisk ikke selv faglig kompetence til at undersøge forhold og kan få brug for vejledning eller bistand fra tilsynsmyndigheden på området.

På nogle områder, bl.a. finanssektoren og for hvidvask, er der oprettet særlige whistleblowerordninger til indberetning af oplysninger om ulovlige eller kritisable forhold. Nærmere omtale i afsnit 5.4.

Indberetning til relevant tilsynsmyndighed er også en mulighed. På nogle områder findes særlige lovregler om indberetning, f.eks. til Arbejdstilsynet om arbejdsmiljøforhold og Socialtilsyn om kritisable forhold ved institutioner, boenheder m.v. på det sociale område.

På andre arbejdsområder har ansatte også ret til at indberette kritisable og ulovlige forhold til relevant tilsynsmyndighed. Tilsynsmyndigheder har faglig kompetence til at undersøge og vurdere forholdene, og Højesteret har fastslået, at ansatte har ret til at indberette kritisable forhold til en tilsynsmyndighed. Nærmere omtale i afsnit 10.3.

11.4. Hvilke regler giver den bedste beskyttelse?

Whistleblowing vil ofte være omfattet af flere retsgrundlag. Ved overlap mellem retsregler er det et almindeligt retsprincip, at den regel, der giver borgeren den bedste retsstilling, skal anvendes. Dette retsprincip gælder også ved whistleblowing.

Whistleblowerdirektivet fastslår, at gennemførelse ikke berettiger til at forringe eksisterende beskyttelsesniveau på områder, der er omfattet (art. 25, betragtning 104).

Dokumentation er vigtigt, uanset om whistlebloweren vælger orientering, indberetning eller offentliggørelse. Whistleblowerloven har en vigtig regel, der giver mulighed for at sikre dokumentation på arbejdsstedet med beskyttelse mod sanktioner og repressalier, hvis whistleblowerens bestræbelser på at sikre dokumentation skulle blive afsløret. Whistleblowerreglen om forretningsforhold beskytter også anskaffelse af oplysninger. Whistlebloweren har ret til at sikre oplysninger, medmindre det sker ved en handling, der i sig selv er strafbar, f.eks. hacking af it-system. Nærmere omtale i afsnit 2.1.

Whistlebloweren skal på tidspunktet for whistleblowing have rimelig grund til at antage, dels at oplysninger er korrekte, dels at whistleblowing er nødvendigt for at afsløre de pågældende forhold. Det gælder også ved sikring af dokumentation. Kravet om god tro fremgår udtrykkeligt af whistleblowerloven, men er et generelt krav for beskyttelse. Beskyttelse forudsætter ikke sikker viden om forhold – begrundet mistanke er tilstrækkeligt.

Når whistleblowerlovens betingelser er opfyldt, sikrer denne lov beskyttelse både mod retlige sanktioner og mod alle former for repressalier i ansættelsesforholdet. Whistlebloweren kan have mulighed for at opretholde ansættelsesforhold og har i øvrigt ret til godtgørelse ved repressalie fra arbejdsgiveren eller dennes repræsentanter.

Loven om forretningshemmeligheder beskytter whistlebloweren mod retlige sanktioner, men ikke mod fyring og andre repressalier i ansættelsesforhold. Ved sikring af dokumentation og offentliggørelse af forretningsforhold, der er omfattet af whistleblowerloven, kan denne lov bruges til beskyttelse mod repressalier i ansættelsesforholdet. For ansatte, der er afhængige af fortsat ansættelse, vil det være relevant at henvise til whistleblowerloven.

Tidligere ansatte og ansatte, der er parat til at forlade en arbejdsplads, har en solid beskyttelse efter loven om forretningshemmeligheders forbud mod retlige sanktioner. Whistleblowerreglen i denne lov beskytter også andre, der har fået kendskab til oplysninger, f.eks. journalister, fagforeninger og miljøorganisationer.

For personer, der ikke er afhængige af ansættelsesforhold ved virksomheden, kan det være bedre at henvise til whistleblowerreglen i loven om forretningshemmeligheder, fordi den ikke stiller andre betingelser end god tro ved offentliggørelse af forseelser, uregelmæssigheder og ulovlige forhold ved en virksomhed. Nærmere omtale i kap. 9.

Efter loven for offentligt ansattes ytringsfrihed er det ulovligt, hvis ledelsen i en offentlig forvaltning reagerer med repressalier mod ansatte på grund af lovlige ytringer. Offentligt ansatte har brug for disse regler ved whistleblowing om oplysninger, der ikke handler om ulovlige eller kritisable forhold samt ved meningstilkendegivelser. Negative ledelsesreaktioner må kun anvendes, når årsagen til samarbejdsvanskeligheder primært kan tilskrives whistleblowerens, og vanskelighederne er søgt løst ved mindre indgribende foranstaltninger.

Beskyttelsen efter whistleblowerloven er lidt stærkere med krav om delt bevisbyrde. Bevisbyrden vender, når whistlebloweren har sandsynliggjort at være udsat for en negativ reaktion fra arbejdsgiveren efter whistleblowing. Herefter er arbejdsgiveren ansvarlig, medmindre det bliver sandsynliggjort, at ulempen ikke har sammenhæng med whistleblowingen om ulovlige eller kritisable forhold.

Whistleblowerloven fastslår retten til godtgørelse til whistleblower, der bliver udsat for repressalie. Lovkravet kan ikke tilsidesættes af aftaler om arbejdsforhold eller bestemmelser vedrørende fratræden. Whistleblowerlovens definition af repressalier er meget bred og omfatter enhver negativ handling eller undladelse som følge af whistleblowing. Disse beskyttelsesregler gør det relevant at bruge whistleblowerlovens regler for indberetning og offentliggørelse, når det er muligt.

Mange privat ansatte er beskyttet mod usaglig afskedigelse efter hovedaftalen på arbejdsmarkedet eller funktionærloven, og disse regler giver en vis beskyttelse af ytringsfriheden om kritisable forhold ved ansættelsesstedet. Nærmere omtalt i afsnit 9.3.

Beskyttelsen efter reglerne for offentligt ansattes ytringsfrihed og reglerne om usaglig afskedigelse er ikke lige så klar og sikker som beskyttelsen efter de særlige whistleblowerregler.

Hvis whistleblowing er omfattet af reglerne i whistleblowerloven, vil det typisk være relevant at henvise til whistleblowerloven. Beskyttelsen ved offentliggørelse efter lovens regler er den samme som beskyttelsen ved indberetning til whistleblowerordning.

En whistleblower, der orienterer ledelsen om ulovlige eller kritisable forhold, kan styrke beskyttelsen ved samtidig indberetning til whistleblowerordning jf. omtale af dom i afsnit 7.2.
På samme måde kan beskyttelsen styrkes ved indberetning til tilsyn.

Retten til godtgørelse ved uberettiget repressalie på grundlag af whistleblowing ser ud til at følge

praksis efter lovgivningen om ligebehandling, bl.a. loven mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet. Jo mere indgribende den negative reaktion er, desto større skal godtgørelsen være. Ved fyring vil godtgørelsens størrelse typisk svare til 6-12 måneders løn afhængigt af ansættelsestiden. Nærmere omtale i afsnit 7.3, afsnit 8.6 og afsnit 9.3.

Det kan være relevant for whistleblowere at henvise til den grundlæggende menneskeret. Det gælder især i sager, hvor andre retsregler ikke giver beskyttelse, eller der er tvivl. Henvisning til menneskeretten sammen med andre retsgrundlag kan også være relevant for at understrege ytringsfrihedens betydning for demokratiet.

EU-direktiverne om forretningshemmeligheder og whistleblowing gør udtrykkeligt opmærksom på, at usaglige retssager mod whistleblowere skal standses af retten så tidligt som muligt. Dette hensyn er også understreget i EU-direktivet fra 2024 om strategiske retssager mod offentligt engagement, der kræver beskyttelse af journalister og andre, der afdækker samfundsmæssige forhold.

Hverken whistleblowerloven, loven om forretningshemmeligheder eller loven om offentligt ansattes ytringsfrihed har strafferegler for ledelser, der overtræder retskrav om beskyttelse af whistleblowere.

11.5. Offentlighed eller fortrolighed

Oplysninger om ulovlige og kritisable forhold

På mange arbejdspladser bliver oplysninger om ulovlige og kritisable forhold håndteret ordentligt – især mindre alvorlige forhold. Ved alvorlige forhold, hvor ledelser er involveret, vil orientering af ledelsen eller indberetning til whistleblowerordning typisk ikke være tilstrækkeligt til at få ændret forholdene. Indberetning til tilsynsmyndighed giver større muligheder, men en række tilsynsmyndigheder skal styrkes markant, hvis de skal sikre en hurtig og effektiv indsats.

Offentliggørelse vil ofte være den mest effektive vej til at få ændret på ulovlige og kritisable forhold. Journalister, der arbejder med undersøgende journalistik for ansvarlige medier, kan styrke dokumentationen og sikre formidling. I nogle tilfælde kan det være vigtigt at underrette den relevante tilsynsmyndighed før publicering for at give den mulighed for at sikre dokumentation ved en hurtig indsats.

Offentlighed styrker retshåndhævelsen og giver relevant viden til ansatte, politikere, forbrugere, naboer, miljøorganisationer, konkurrerende virksomheder og investorer. Offentlighed er afgørende for at opnå præventiv effekt. Virksomheder, forvaltninger og organisationer vil gerne undgå omtale af ulovlige og kritisable forhold, og risikoen for offentliggørelse stimulerer til at sørge for ordentlige forhold.

Orientering til ledelser og indberetninger til whistleblowerordninger eller tilsyn foregår som udgangspunkt uden offentlighed.

På grund af den særlige tavshedspligt i whistleblowerloven er indberetninger til en whistleblowerordning undtaget fra aktindsigt efter offentlighedsloven. Denne tavshedspligt omfatter både whistleblowerens identitet og oplysninger i indberetningen om ulovlige og kritisable forhold. Det samme gælder ved indberetninger til særlige whistleblowerordninger for finanssektoren, herunder hvidvask. Indberetninger om arbejdsmiljø til Arbejdstilsynet og om kritisable forhold på institutioner m.v. til Socialtilsyn er også omfattet af lovregler om særlig tavshedspligt.

Særlig tavshedspligt omfatter ikke oplysninger, vurderinger og dokumenter, som en whistleblowerenhed eller andre forvaltninger indsamler, udarbejder eller modtager i forbindelse med undersøgelse af en indberetning. Her er aktindsigt en mulighed ved offentlige forvaltninger. Whistleblowerens identitet må dog ikke blive afsløret ved aktindsigt, og der kan være andre undtagelser for aktindsigt, bl.a. for at beskytte en undersøgelse, så længe den foregår. Nærmere omtale i afsnit 5.6.

Orientering til ledelsen er ikke omfattet af særlig tavshedspligt, og journalister og andre har som udgangspunkt ret til aktindsigt i oplysninger om faktiske forhold i en intern skrivelse, der er sendt til ledelsen ved en offentlig forvaltning fra en eller flere ansatte. Indberetninger til tilsynsmyndigheder er typisk omfattet af aktindsigt. Tip til journalister om relevant aktindsigt kan bruges som indirekte whistleblowing, der kan føre til offentlighed om kritisable forhold.

Der er ikke tilsvarende mulighed ved orientering af ledelsen i en privat virksomhed. Dog giver miljøoplysningsreglerne mulighed for aktindsigt i miljøoplysninger ved virksomheder, der varetager en offentlig miljøopgave.

Whistleblowerens identitet

Både ved indberetninger og ved offentliggørelse kan whistleblowerен vælge mellem at stå frem eller være anonym på arbejdsstedet og i offentligheden. Indberetninger til whistleblowerordninger og nogle tilsyn kan ske anonymt eller fortroligt. Journalister kan sikre kildebeskyttelse ved ansvarlige medier. Se nærmere i afsnit 2.3 og kap. 12.

Whistleblowerloven kræver, at whistleblowerens identitet beskyttes ved aktindsigt. Lovgivningen sikrer beskyttelse af whistleblowerens identitet ved indberetning om kritisable forhold til Arbejdstilsynet og Socialtilsyn. Ved indberetninger til andre tilsyn kan der også være behov for at beskytte identiteten.

Ved en ændring af offentlighedsloven i 2024 blev indført en undtagelse fra aktindsigt for at beskytte væsentlige hensyn til den ansattes tryghed (§ 21, stk. 3). Hensyn til at beskytte ansatte mod

repressalier fra arbejdsgiver blev ikke tillagt vægt ved lovændringen, og det er tvivlsomt, om den kan anvendes til at beskytte whistleblowere.

Identitetsoplysninger i en indberetning til tilsyn kan dog undtages, når det er nødvendigt af hensyn til forebyggelse, undersøgelse og forfølgning af lovovertrædelser, gennemførelse af offentlig kontrol eller beskyttelse af andre interesser, hvor hemmeligholdelse er påkrævet (offentlighedsloven § 33). Ved anmodning om aktindsigt fra en person eller organisation, der er berørt af indberetning og derfor part i sagen, kan oplysninger om whistleblowerens identitet undtages, når whistleblowerens beskyttelsesinteresser er mere tungtvejende end den berørte parts interesse i at kende kilden til whistleblowing (forvaltningsloven § 15 b).

Whistlebloweren kan ved indberetning til tilsyn gøre opmærksom på væsentlige risici for repressalier i ansættelsesforholdet og anmode om beskyttelse af identitet ved evt. aktindsigt. Hvis en tilsynsmyndighed vurderer, at der er rimeligt grundlag for frygten, bør den ved aktindsigt undtage oplysninger, der afslører whistleblowerens identitet.

12. JOURNALISTERS KILDEBESKYTTELSE

Indledning

Valg af medie er vigtigt for whistleblowerен, der ønsker offentlighed om kritisable forhold ved en virksomhed, forvaltning eller anden organisation.

Medier omfattet af medieansvarsloven skal have en ansvarshavende redaktør, og det vil altid være muligt at placere et ansvar. Presseetiske retningslinjer for publicering stiller krav om dokumentation for påstande om faktiske forhold. Personer og virksomheder m.fl., der kan blive skadet ved publicering, skal have mulighed for at kommentere oplysninger før publicering.

En whistleblower, der har brug for kildebeskyttelse, kan kun få sikkerhed ved at kontakte en journalist ved et medie, der er omfattet af medieansvarsloven. Kun journalister og redaktører ved disse medier er omfattet af retsplejelovens regler om fritagelse for vidnepligt. Kildebeskyttelse er desuden et grundfæstet etisk krav til journalister og redaktører.

Sådanne retsregler og etiske krav gælder ikke ved offentliggørelse på sociale medier.
Rapporten "Fortrolige kilder", der er udarbejdet på baggrund af interviews med en række undersøgende journalister, giver nyttig information. Rapporten omtaler seks typer af fortrolige kilder: tip-kilden, egen sags-kilden, rekrutterings-kilden, baggrunds-kilden, den personlige kilde og holdnings-kilden (Nils Mulvad: Fortrolige kilder, MFI-rapport 2020, side 13-14).

Det fremgår af rapporten, at hver sag har sin unikke karakter, og der kan ikke gives opskrifter, der passer på alle sager. Ved særlige behov for fortrolighed skal kommunikation foregå på sikker vis, og det skal sikres, at oplysninger om en kilde ikke bliver afsløret, fordi journalisten deler oplysninger med andre eller publicerer oplysninger, der afslører kilden.

En aftale om kildebeskyttelse forpligter journalisten og kan være afgørende for whistleblowerens tillid. Aftalen kan være mundtlig eller skriftlig. Aftaler om kildebeskyttelse skal overholdes af journalister og medier – både i og uden for retssale. Kildebeskyttelse skal også overholdes, når journalisten prøver at få bekræftet oplysninger under baggrundsmøder med andre kilder, medmindre andet er aftalt med whistleblowerен. En aftale om kildebeskyttelse er dog ikke gyldig,

hvis det dokumenteres, at kilden bevidst har brugt den til at plante løgne. Hvis kilden også beskyttes i sådanne tilfælde, bliver journalister nemme ofre for manipulation.

Journalister og medier bør ikke give kildebeskyttelse til magtens repræsentanter, men til whistleblowere der vil afsløre ulovlig og kritisabel magtudøvelse. Kildens arbejdsopgaver og position er vigtige, men ikke altid afgørende. Det afgørende er, om kilden faktisk fungerer som whistleblower. I den legendariske sag om afsløringen af Watergatesagen i Washington Post viste det sig mange år senere, at "Deep Throat" var FBI's vicechef.

EU-forordningen om mediefrihed, der blev vedtaget i 2024, lægger stor vægt på beskyttelsen af journalistiske kilder. Forordningen klargør bl.a., at der ikke må anvendes overvågningsudstyr til at identificere journalistiske kilder eller fortrolig kommunikation.

Det er væsentligt, om whistlebloweren skal være anonym eller vil stå frem ved publicering af oplysninger, og konsekvenserne må overvejes. Det er whistleblowerens valg, og en aftale om kildebeskyttelse skal respekteres. I nogle tilfælde vælger kilden at stå frem i løbet af mediedækningen. Hvis whistlebloweren vælger at stå frem, skal det fremgå, at det sker på egne vegne. Det skal journalisten sikre, men det udelukker ikke, at journalisten ved siden af kan præsentere whistleblowerens baggrund.

Journalisten må vejlede whistlebloweren om sandsynlige konsekvenser ved at offentliggøre dele af oplysningerne – eller hele historien. Kilden kan vælge at blive citeret for nogle oplysninger, mens andre input er fortrolige.

12.1. Kildebeskyttelse og pressefrihed

Menneskerettighedsdomstolen har i en række sager fastslået, at journalisters kildebeskyttelse er en af de grundlæggende betingelser for pressefrihed, og at indgreb i kildebeskyttelsen er i strid med informations- og ytringsfriheden (menneskerettighedskonventionen art. 10). Sagerne illustrerer, at kildebeskyttelsen gælder ved whistleblowing fra både private virksomheder og offentlige organer.

Fortrolig rapport om økonomiske problemer: En journalist fik fra en kilde en rapport, der var stemplet "strengt konfidentielt". Rapporten afslørede, at et datafirma i England havde alvorlige økonomiske problemer. Journalisten kontaktede datafirmaet for at få en kommentar. En britisk domstol fastsatte forbud mod offentliggørelse og gav mediet pålæg om afsløring af kilden. Pålægget blev indbragt for Menneskerettighedsdomstolen (EMD), der konkluderede, at det var i strid med artikel 10. Goodwin v. The United Kingdom, EMD 27.3.1996.

Kritisable forhold ved EU-institutioner: En belgisk journalist skrev om kritisable forhold ved EU-institutioner og om undersøgelser ved EU's kontrolorgan for korruption (OLAF). Det blev hævdet, at journalisten fik oplysninger ved bestikkelse. På anmodning fra OLAF blev journalistens hjem og arbejdsplads ransaget for at finde oplysninger om kilden. EMD fastslog, at kildebeskyttelse er en nødvendig forudsætning for pressefrihed. Kildebeskyttelsen skulle respekteres, uanset om løse rygter om kildens ulovlige modtagelse af penge var rigtige eller ej. Tillack v. Belgium, EMD 27.11.2007.

EU-direktivet om whistleblowing pointerer, at whistleblowere er vigtige kilder for undersøgende journalister, og at effektiv beskyttelse mod repressalier tilskynder til whistleblowing gennem medierne. Beskyttelsen af whistleblowere som journalistiske kilder er afgørende for at bevare rollen som "vagthund", som undersøgende journalistik har i demokratiske samfund (betragtning nr. 46).

12.2. Fritagelse for vidnepligt

Retsplejeloven har regler om vidnefritagelse for journalister og redaktører ved medier omfattet af medieansvarsloven. Vidnefritagelsen gælder ikke ved offentliggørelse på sociale medier og andre netmedier, der ikke opfylder medieansvarslovens krav om nyhedsformidling, presseetik og redaktøransvar.

Retsplejeloven sikrer, at journalister og redaktører som hovedregel ikke kan få pålæg om at vidne om kilder. Journalister og redaktører er også fritaget fra udlevering af dokumenter, beslaglæggelse og ransagning.

Vidnefritagelsen ifølge retsplejeloven § 172 er begrænset, hvis strafferammen for det kriminelle forhold går op til fire års fængsel eller derover. Tre andre betingelser, der kræver konkret vurdering, skal også være opfyldt for at begrænse kildebeskyttelsen: 1) Det konkrete forhold har en alvorlig karakter, 2) oplysning om kilden har afgørende betydning for sagens opklaring, samt 3) hensynet til opklaring overstiger klart hensynet til kildebeskyttelse (§ 172, stk. 5).

Ved sager om overtrædelse af tavshedspligt holder kildebeskyttelsen i retten, når whistlebloweren og journalisten afdækker forhold af samfundsmæssig betydning. Kildebeskyttelsen holder derimod ikke i retten, hvis oplysninger angår rent private forhold (§ 172, stk. 6).

Højesterets afgørelse i en vigtig sag illustrerer fritagelsen for vidnepligt. I 2007 offentliggjorde TV 2 uden kildeangivelse, at jægersoldater skulle indsættes i krigen i Irak. Forsvarets ledelse udtalte, at offentliggørelsen medførte alvorligt forøgede risici for de danske soldater. I januar 2010 udtalte en

filminstruktør, at forsvarsministerens spindoktor kunne være kilde til lækagen. Lækagen blev anmeldt til politiet, der startede efterforskning om brud på tavshedspligt. På samme tid optog en journalist ved DR en telefonsamtale, hvor han fik oplysninger om kilden, og optagelsen blev lagt ind på en lydfil. Journalisten og nyhedschefen ved TV 2 og journalisten ved DR afviste at give vidneforklaring, og DR afviste at udlevere lydfilen til politiet. Derefter anlagde anklagemyndigheden retssag for at få et påbud om vidneforklaring og udlevering af lydfil.

Højesteret fastslog, at jægersoldaternes indsættelse i Irak havde samfundsmæssig betydning, og både TV 2-medarbejdere og DR-journalisten blev fritaget med henvisning til retsplejelovens § 172, stk. 6. Ifølge afgørelsen omfattede vidnefritagelsen for DR ikke kun oplysninger om DR's egen kilde, men også indholdet i denne kildes oplysninger, der måske kunne afsløre, hvem der var TV 2's kilde (Ugeskrift for Retsvæsen 2011.1329).

Retsplejeloven § 172 handler direkte om vidnefritagelse for oplysninger om pressens kilder. Formålet er at styrke ytringsfriheden, og Højesterets præmisser i sagen om jægersoldaterne tyder på, at kildebeskyttelsen både omfatter whistleblowerен og whistleblowerens kilder.

12.3. Forordning om mediefrihed kræver mere beskyttelse

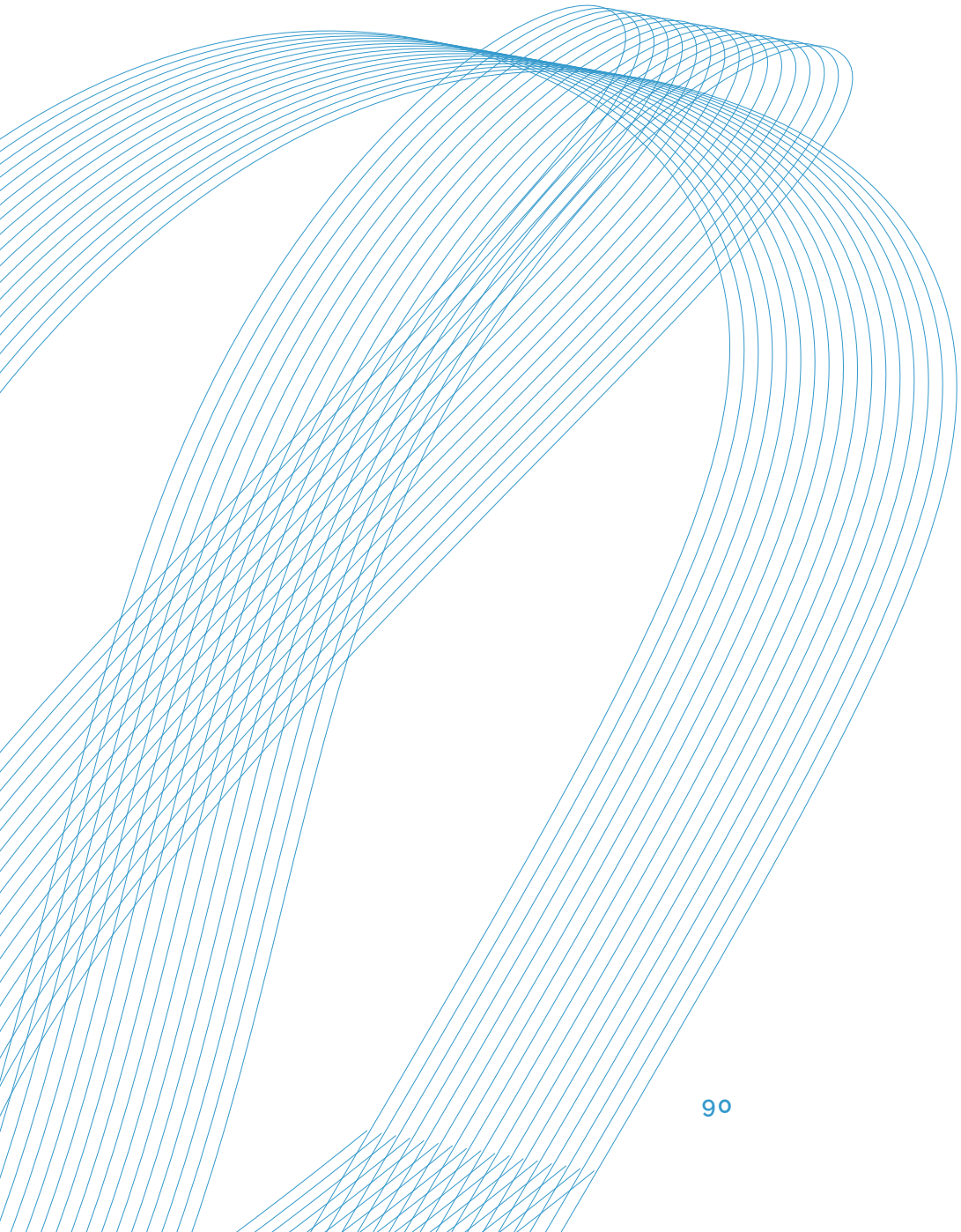
Retsplejelovens regler om kildebeskyttelse fritager som hovedregel journalister og redaktører for vidnepligt, udleveringskrav, beslaglæggelse og ransagning. I øvrigt har loven ikke særlige regler, der beskytter journalisters kommunikation, men retsplejelovens almindelige regler for politiets aflytning, brevåbning, fotografering og dataaflæsning stiller krav om retskendelse og afgørende betydning for efterforskning af alvorlig kriminalitet (lovens kap. 71).

Overvågning for at afsløre kilder kan være i strid med menneskerettighedskonvention art. 10. I en sag fra Holland fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at en journalistisk kilde er enhver person, der skaffer information til en journalist inklusive information, der identificerer eller kan identificere kilden. Kildebeskyttelsen omfatter både de faktiske omstændigheder ved videregivelsen af information fra kilde til journalist og indholdet i informationen (Telegraaf Media v. the Netherlands, EMD 22.11.2012).

Ifølge EU-forordningen om mediefrihed fra 2024 er det afgørende at beskytte journalisters muligheder for at indsamle, faktatjekke og analysere oplysninger. Beskyttelsen omfatter alle former for overvågning og indsamling af information, der kan identificere journalistiske kilder og fortrolig kommunikation. Forordningen fastslår bl.a., at medlemsstaterne skal sikre solid beskyttelse også mod overvågningsteknologier,

f.eks. brug af overvågningssoftware, såkaldt "spyware". Der er dog undtagelser for særlige tilfælde (art. 4, betragtning 19 og 20).

Efter EU-forordningen om mediefrihed skal beskyttelsen mod overvågning være mere omfattende end retsplejelovens regler, og retten til kildebeskyttelse omfatter også personer, der har regelmæssige private eller erhvervsmæssige relationer med journalister og redaktioner. Forordningen gælder umiddelbart i medlemslandene fra august 2025.



13. OFFENTLIGGØRELSE I MEDIER

Indledning

Undersøgende journalister ved ansvarlige medier har erfaringer med at vurdere, om dokumentation er holdbar, og hvordan den kan styrkes. Det kan være nødvendigt med flere oplysninger fra whistleblowerен, flere kilder, besigtigelse af forhold og evt. aktindsigt, hvis en offentlig forvaltning har relevante oplysninger. Whistleblowerloven har en vigtig regel, der beskytter whistleblowerens sikring af dokumentation. Nærmere omtale i afsnit 2.1.

Whistleblowerlovens beskyttelse ved videregivelse til journalist er ikke afhængig af, at journalistens research faktisk fører til offentliggørelse i et medie. Nærmere omtale i afsnit 6.1.

Uanset om whistlebloweren bliver sikret anonymitet ved publicering eller vælger at stå frem, er det vigtigt at være opmærksom på, at straffeloven sætter grænser for offentliggørelse af rent private forhold og kræver rimeligt grundlag for god tro ved beskyldninger.

En whistleblower, der f.eks. vil belyse en kommunes praksis i sociale sager, skal anonymisere personsager før udlevering til en journalist eller sikre samtykke fra den enkelte borger.

Straffelovens bestemmelse om straffrihed for beskyldninger stiller krav om dokumentation, god tro og samfundsmæssig betydning. Kravene, der ligner whistleblowerlovens betingelser for beskyttelse af whistleblowere, bygger grundlæggende på Menneskerettighedsdomstolens praksis.

Det er vigtigt at skelne mellem meninger og kendsgerninger, selv om det ikke altid er nemt. Ytringsfriheden er meget vid for udtalelser, der fremstår som meninger, mens der skal være en vis dokumentation og god tro ved oplysninger, der fremstår som kendsgerninger.

Der skal være solid dokumentation for udtalelsen "direktøren har hvidvasket narkopenge", mens der ikke kan stilles så stærke krav for udtalelsen "oplysninger tyder på, at der er hvidvasket narkopenge, og forholdene bør undersøges".

Whistlebloweren, der står frem, har ansvaret for oplysninger, der bliver publiceret. Hvis whistleblowerens er anonym ved publicering, hviler ansvaret på journalisten og redaktøren.

Der kan dels blive tale om et strafferetligt ansvar, der i næsten alle tilfælde vil resultere i en bødestraf, hvis sagen ender for retten. Desuden kan der blive tale om erstatningsansvar, hvis f.eks. en virksomhed kan dokumentere et økonomisk tab på grund af grove udokumenterede beskyldninger. Mere almindeligt er økonomisk godtgørelse for en ulovlig krænkelse af omdømme. Efter lovændring i 2022 kan en retssag også føre til godtgørelse for grove krænkelser, selv om omdømmet ikke er skadet.

Bødestraffe går til statskassen, mens godtgørelse skal betales til den ramte. Beløb til godtgørelse vil typisk være højere end bødestørrelse.

Ved offentliggørelse på sociale medier og netmedier, der ikke er omfattet af medieansvarsloven, vil det typisk ikke være muligt at gøre ansvar gældende mod nogen ved anonym publicering.

13.1. Beskyttelse af rent private forhold

Straffeloven sætter grænser for offentliggørelse af oplysninger om private forhold (§ 264 d). Beskyttelsen af private forhold skal afvejes mod hensynet til informations- og ytringsfrihed om forhold, der har samfundsmæssig betydning. Jo mere følsomme oplysningerne om private forhold er, desto stærkere skal beskyttelsen være.

Straffelovens beskyttelse af privatliv omfatter ikke personoplysninger om almindelige forhold som f.eks. bolig, bil, uddannelse og arbejde, mens særligt følsomme oplysninger er stærkt beskyttet.

Særligt følsomme oplysninger betegnes rent private forhold og handler f.eks. om interne familieforhold, seksuel orientering, seksuelle kontakter, sygdom, sociale problemer, selvmordsforsøg og privat kommunikation. Personlig tro og politiske sympatier, der kun er givet udtryk for i familien eller blandt nære venner, regnes også for rent private forhold.

Højesteret har fastslået, at hensynet til beskyttelse af særdeles følsomme personoplysninger ikke kan tilsidesættes af en væsentlig samfundsmæssig interesse om en kommunes praksis for tilkendelser af førtidspension. Højesteret pointerede, at hensynet til beskyttelse af de meget følsomme oplysninger havde afgørende vægt, selv om den tiltalte whistleblower mente, at kommunens praksis var ulovlig. I sagen blev den tiltalte, der var sagsbehandler i kommunen, dømt for brud på tavshedspligten ved videregivelse af sagsakter fra socialforvaltningen til en journalist uden anonymisering. Højesteret tilføjede, at whistleblowerloven ikke kunne ændre på afgørelsen. (Højesteret 13.1.2022).

.

Journalisten anonymiserede grundigt ved publicering om praksis vedrørende førtidspension og blev ikke tiltalt.

Efter whistleblowerloven kan oplysninger videregives, når whistlebloweren har rimelig grund til at antage, at offentliggørelsen af de pågældende oplysninger er nødvendig for at afsløre et ulovligt eller kritisabelt forhold (§ 7, stk. 1). En myndigheds praksis i sociale sager kan afdækkes uden at udlevere oplysninger om, hvilke borgere sagerne handler om. Sager med følsomme personoplysninger skal derfor anonymiseres før udlevering til journalist. Whistlebloweren skal sikre samtykke fra den enkelte borger, hvis journalisten har brug for kontakt.

13.2. Forhold med samfundsmæssig betydning

Den samfundsmæssige interesse har stor vægt, når oplysninger handler om politiske organer, offentlig forvaltning, virksomheder og andre organisationer. Det gælder også oplysninger om udførelsen af offentlige roller, f.eks. poster og opgaver inden for politik, administration, erhvervsliv, religion, kultur og sport. Det er f.eks. berettiget at offentliggøre, hvem der er ansat som ny direktør for en virksomhed, og hvor meget direktøren vil få udbetalt i løn og andre ydelser.

Politiske organer, forvaltninger, virksomheder og organisationer må tåle skarpt lys på kritisable forhold. Det gælder også for personers udførelse af en offentlig rolle, f.eks. en politisk post eller lederpost i virksomhed, forvaltning eller anden organisation.

Whistleblowing kan handle om ulovlige eller kritisable forhold. Journalisters offentliggørelse af sådanne oplysninger vil være berettiget, når de sædvanlige krav om dokumentation er opfyldt ved research. Det kan f.eks. handle om misbrug af forskningsmidler til udsmykning af privatbolig.

Whistleblowing kan også handle om forhold, der har relevans for en offentlig rolle uden at handle direkte om udførelsen af rollen. Det kan f.eks. være oplysninger om en politikers skatteunddragelse.

Der kan være sagligt grundlag for retssager, men trusler om injuriesøgsmål kan bruges for at afskrække borgere, NGO'er og journalister fra at offentliggøre oplysninger, der har samfundsmæssig interesse. I den internationale debat om whistleblowing bruges betegnelsen SLAPP: Strategic Lawsuits Against Public Participation.

EU-direktivet fra 2024 om strategiske retssager mod offentligt engagement kræver beskyttelse af journalister og andre, der afdækker samfundsmæssige forhold. Direktivet bruger betegnelsen "spørgsmål af offentlig interesse", der bl.a. omfatter offentlige personers aktiviteter i den offentlige eller private sektor (art. 4, stk. 2).

Personer, som SLAPP-sager er rettet mod, kan anmode retten om at afvise et åbenbart grundløst krav. Hvis det fastslås, at retssagen er urimelig, kan retten beslutte, at sagsøger skal betale sagsomkostningerne, herunder omkostninger til advokatbistand. For at sikre, at sagsøgte får kompensation, kan retten pålægge sagsøgeren at stille finansiel sikkerhed for sagsomkostninger og, hvis det er fastsat i national ret, den skade, som sagsøgte har lidt. Retten skal ved en fremskyndet behandling træffe afgørelse om tidlig afvisning af en sag og om finansiel sikkerhedsstillelse. Direktivets krav skal være gennemført senest maj 2026.

Direktivets beskyttelse mod retssager omfatter ikke oplysninger, udtalelser og aktiviteter, der udelukkende har til formål at tilfredsstille et bestemt publikums nysgerrighed med hensyn til detaljer i privatliv (betragtning 24).

13.3. God tro ved beskyldninger

Straffelovens regler om freds- og ærekrænkelser (injurier) og erstatningsansvarslovens regel om krænkelser har væsentlig betydning for whistleblowere, journalister og medier. Reglerne blev ændret i 2018.

Efter straffeloven er udbredelse af en udtalelse eller meddelelse som udgangspunkt strafbar, når den er egnet til at krænke nogens ære (§ 267). Det er en skærpende omstændighed, hvis en alvorlig beskyldning er bevidst usand (§ 268). Efter straffelovens ordlyd er det også en skærpende omstændighed, at en beskyldning er udbredt gennem et "massemedie", og beskyldningen er egnet til at skade væsentligt (§ 268 nr. 2).

Efter ordlyden stiller særreglen for udbredelse gennem "massemedie" ikke krav om, at ytringen er alvorlig. Betegnelsen "massemedie" omfatter publicistiske medier omfattet af medieansvarslovens krav om redaktøransvar og presseetik, i modsætning til uredigerede sociale medier og netsider, hvor løse rygter og falske oplysninger ofte bliver spredt uden mulighed for at placere ansvar. Bortset fra denne paradoksale særregel kom straffelovens injurieregler på linje med Menneskerettighedsdomstolens praksis ved ændringen i 2018.

For whistleblowing og pressefriheden har det afgørende betydning, at en beskyldning er straffri, hvis den fremkommer i en sammenhæng, hvor der var rimelig anledning til den. Der skal lægges vægt på, om sandheden bevises, eller om der var tilstrækkeligt faktuelt grundlag for beskyldningen. Der skal desuden lægges vægt på, om fremsættelse og udbredelse skete i god tro og til varetagelse af en anerkendelsesværdig interesse (§ 269).

Anklagemyndighed og domstole skal bygge på menneskerettighedsdomstolens praksis, der lægger

afgørende vægt på, om en udtalelse fremstår som en mening ("værdidom") eller som en kendsgerning. Beskyldninger, der fremstår som kendsgerninger, kan bevises eller være mere eller mindre sandsynlige. Det betyder krav til dokumentation og god tro ved offentliggørelse.

Meninger kan ikke bevises eller modbevises, og ytringsfriheden er meget vid inklusive meninger i en skarp og polemisk form. Meningsudveksling er ikke underlagt krav om dokumentation, og det er f.eks. ikke strafbart at betegne en politikers møde med Trump eller Putin som landsskadelig. Det er en mening.

En injuriesag, der blev afgjort ved Højesteret, kan illustrere forskellen mellem oplysninger, der fremstår som kendsgerninger, henholdsvis meninger. En pædagogmedhjælper, der var ansat i en børnehave, udtalte bl.a., at lederen tvang børnene til at spise, indtil de kastede op. Oplysningen kunne ikke bevises, men Højesteret lagde til grund, at oplysningen var videregivet til tilsyn i god tro til berettiget varetagelse af børnenes tarv og derfor ikke var strafbar. Højesteret fandt derimod ikke, at pædagogmedhjælperen havde rimelig dækning for udtalelsen "Det ligner Gestapo-metoder". Højesteret frifandt dog også for denne udtalelse, fordi den ikke fremstod som en kendsgerning, men var en meningstilkendegivelse (Højesteret 29.8.2016. Sagen er også omtalt i afsnit 10.3.).

"Ministeren er korrupt" fremstår som en kendsgerning, mens "ministeren favoriserer sine venner" fremstår som en mening. "Løberen, der kom først i mål, har taget doping" fremstår som en kendsgerning, mens "han løb så vanvittigt stærkt, at man må tro, han er dopet" fremstår som en mening.

Det kan være svært at afgøre, om en udtalelse fremstår som en mening eller kendsgerning. Det kan afhænge af omstændighederne, om udtalelsen mest fremstår som en mening eller som en kendsgerning. Udtalelsen "ministeren favoriserer sine venner" vil i en politisk debat, hvor der males med bred pensel, mest fremstå som en mening. Udtalelsen kan fremstå mest som en kendsgerning, hvis den er konklusionen på en omtale af ansættelser og bevillinger.

Oplysninger, der fremstår som meninger, bliver jævnligt publiceret i sammenhæng med oplysninger, der fremstår som kendsgerninger. I en sag fandt Østre Landsret, at dokumentationen for de faktiske forhold var i orden, og det var derfor ikke strafbart, at en avis betegnede en slankebehandling som livsfarlig og udbyderen som grisk. I en anden sag havde Retslægerådet konstateret, at for høj dosis morfin var medvirkende dødsårsag, og Højesteret frifandt en avis for at betegne fejlen som "morfindrab" (Ugeskrift for Retsvæsen 2008.276/2 og 2016.151).

En beskyldning, der fremstår som en kendsgerning, er ikke strafbar, hvis der var rimelig anledning til den. Det er tilstrækkeligt med dokumentation, der sandsynliggør påstanden, og at den udbredes i god tro for at varetage en samfundsmæssig interesse. Kriterierne for straffrihed efter straffelovens § 269 ligner kriteriet i whistleblowerlovens § 7 om "rimelig grund til at antage".

Enkeltpersoner har den stærkeste beskyttelse mod injurier, men myndigheder, organisationer og sel-skaber m.v. er også beskyttede. Ytringsfriheden er dog meget vid om offentlige myndigheder og den politiske ledelse. Virksomheder og organisationer har også samfundsmæssig betydning, f.eks. op-lysninger om virksomheders produktion, markedsføring, salg, økonomi, miljø- og skatteforhold.

En sag fra Menneskerettighedsdomstolen (EMD) viser, at en whistleblower, der arbejdede med skattesager ved PricewaterhouseCoopers, ikke måtte straffes for at give oplysninger til journalister om multinationale virksomheders beskedne skattebetaling, der var lovlig efter reglerne i Luxem-bourg. Menneskerettighedsdomstolen lagde afgørende vægt på offentlighedens interesse (Halet v. Luxembourg 14.2.2023).

Publicering kan ikke altid bygge på fuldstændig dokumentation som i Luxembourg-sagen, og delvis dokumentation kan være tilstrækkeligt. Med et solidt grundlag for mistanke er det f.eks. berettiget af publicere oplysninger om virksomheders skattepraksis og om forskelle mellem virksomheders løfter til grøn omstilling og realiteter.

En avis blev f.eks. frifundet for skarpe vurderinger af ejendomsbelåninger som led i en offentlig debat. Der var dokumentation for det meste, og Højesteret lagde ikke afgørende vægt på, at enkelte oplysninger var ukorrekte (Ugeskrift for Retsvæsen 1992.385).

Ved formidling af beskyldninger fra en whistleblower bør journalisten først vurdere, om kilden er pålidelig og har et troværdigt grundlag for oplysninger. Whistleblowerens dokumentation kan være så komplet, at den giver tilstrækkeligt grundlag for offentliggørelse, men typisk må journalisten supplere med research, der f.eks. kan omfatte flere kilder, besigtigelse af forhold og aktindsigter.

13.4. Presseetiske krav

For medier omfattet af medieansvarsloven gælder presseetiske retningslinjer. Personer og virksom-heder, der er ramt ved offentliggørelse af oplysninger, har mulighed for at klage til Pressenævnet.

Presseetikkens første krav er, at oplysninger skal kontrolleres af journalisten inden publicering. Kravene til at bringe hurtig information gør det ikke berettiget at publicere om forhold uden dokumentation. Ved publicering skal det fremgå, hvad der er oplysninger om faktiske forhold henholdsvis meninger og kommentarer.

Oplysninger om faktiske forhold, der kan skade eller krænke en person eller virksomhed, skal tjekkes inden publicering. Jo alvorligere oplysninger er, desto grundigere skal dokumentationen være. De presseetiske krav er stort set på linje med de strafferetlige krav til frifindelse for injurier.

Det er vigtigt at være kritisk over for kilder, der kan være farvet af egne interesser, og anonyme kilder giver en særlig risiko for fejl og vildledning. Det gælder også ved whistleblowing.

Et vigtigt presseetisk krav er, at oplysninger om faktiske forhold, der kan skade eller krænke, skal forelægges for personen eller organisationen, der rammes. Det skal så vidt muligt ske inden publicering, så kommentar kan bringes i sammenhæng med historien. Journalisten skal gøre seriøse forsøg på at få kontakt inden publicering.

Vigtige, aktuelle nyheder kan dog publiceres, selv om det har været umuligt at få kontakt, og eventuelle kommentarer må i så fald bringes efterfølgende. Det er vigtigt ved publiceringen at gøre opmærksom på, at der er gjort forsøg på at indhente kommentar, eller at den pågældende ikke har ønsket at kommentere.

Det presseetiske krav om forelæggelse før publicering gælder ikke for meninger. Hvis en oplysning er på grænsen mellem mening og beskyldning, taler det for at forelægge den for den ramte person eller organisation. For at fremme debatten kan det også være fint at få kommentarer til meninger.

Medieansvarsloven giver desuden ret til genmæle over for oplysninger om faktiske forhold, der kan skade. Retten til genmæle gælder, når det ikke er sikkert, at publicerede oplysninger er korrekte. Mediet kan som udgangspunkt vælge, om det selv vil formulere genmælet eller overlade det til klageren at formulere sin version af oplysninger om faktiske forhold som har været omtalt i mediet (§§ 36-38).

13.5. Ansvar, straf og godtgørelse

Medieansvarslovens regler gælder for indenlandske periodiske skrifter (f.eks. aviser, ugeblade og tidsskrifter) og programvirksomhed, der hører under radio- og fjernsynsloven. Netmedier og andre nye medieformer med redigeret, periodisk nyhedsformidling er omfattet, når de er anmeldt til Pressenævnet. Det gælder kun ganske få netmedier (§ 1).

Medieansvarsloven sikrer, at der altid kan placeres et ansvar for publicering. Sådan er det ikke ved offentliggørelse af oplysninger på sociale medier og andre netmedier, der ikke er omfattet af medieansvarsloven. Disse medier er i stedet omfattet af almindelige ansvarsregler, der kun kan anvendes, når det er muligt at identificere en ansvarlig person eller virksomhed. Identifikation er ofte umuligt, og der er ikke redaktøransvar for anonyme indlæg. De digitale formidlingstjenester, der er ejet af tech-giganter, har ikke udgiveransvar og kan ansvarsfrit formidle løgn og vildledning (Medieansvarsudvalgets rapport, 2025).

Medieansvarsloven stiller krav om en ansvarshavende redaktør. Hvis ingen andre kan gøres ansvarlige, har den ansvarshavende redaktør ansvaret alene, uanset redaktøren ikke kender noget som helst til indholdet før publiceringen. Ansvaret for publicering vil ofte være delt mellem journalisten og den ansvarshavende redaktør.

En whistleblower eller anden kilde, der citeres i en artikel, er medansvarlig for udtalelsens indhold, såfremt den er gengivet korrekt, og vedkommende har godkendt publicering med navn (§ 14). En anonym kilde kan derimod ikke gøres ansvarlig for overtrædelser, der realiseres ved publicering af oplysninger, uanset kilden skulle blive afsløret. Det gælder f.eks. ved injurier og krænkelser af privatliv. I disse tilfælde er kildebeskyttelsen sikret af medieansvarsloven.

Når der er brug for kildebeskyttelse, giver medieansvarsloven en god ramme med regler om ansvarsplacering, genmæle og presseetiske regler med klageadgang til Pressenævnet ved overtrædelser.

Det har betydning, om en journalist refererer beskyldninger fra en kilde eller selv peger på mulige gerningsmænd. En kilde, der står frem, kan selv straffes for injurier, hvis der ikke er tilstrækkeligt grundlag for mistanke efter whistleblowerloven og straffeloven. Hvis kilden er anonym ved publicering, har journalisten det fulde ansvar for, at dokumentationen er tilstrækkelig. Journalisten, der ved publicering selv tager stilling og fremsætter påstande, har også ansvaret for, at dokumentationen er i orden.

Ved publicering af oplysninger om alvorlige forhold kan journalisten ikke slippe for ansvar ved at henvise til anonyme kilder. Det illustreres af en sag ved Menneskerettighedsdomstolen (EMD). En journalist var dømt ved en britisk domstol for at publicere, at en løber brugte doping. EMD fandt dommen berettiget og lagde vægt på, at oplysningen fremstod som en kendsgerning og var rettet mod en person, at kilderne var anonyme, og at journalisten på tidspunktet for publicering ikke kunne dokumentere holdepunkter, der gav rimeligt grundlag for påstanden om doping (McVicar v. UK, EMD 7.5.2002).

Ansvarsplacering hos journalisten og den ansvarshavende redaktør betyder, at oplysningers holdbar-hed må undersøges før publicering. Ansvarsplaceringen stimulerer til grundig research før publi-cering af oplysninger fra en anonym kilde. Det har afgørende betydning for, at troværdigheden er meget større ved publicering på medier, der er omfattet af medieansvarsloven. Ved offentliggørelse på andre medier vil det typisk ikke være muligt at gøre ansvar gældende for anonyme ytringer, og falske påstande kan spredes risikofrit.

Anskaffelse af oplysninger ved ulovlige handlinger er ikke beskyttet efter whistleblowerloven. I særlige tilfælde kan både whistleblowerens, journalister og redaktører straffes ved publicering af oplysninger.

Sagen om "tys-tys-kilden" og Se og Hør foregik før whistleblowerloven, men kan være illustrativ. Kilden i denne sag var i øvrigt ikke en egentlig whistleblower, da oplysninger handlede om private forhold uden samfundsmæssig relevans.

Kilden var ansat i en it-virksomhed, der arbejdede for PBS/Nets og derfor havde adgang til oplysninger om kreditkorttransaktioner. Whistlebloweren aftalte med redaktøren for Se og Hør at levere oplysninger om nogle kendte personers brug af kreditkort. Se og Hør betalte kontant for tjenesten i alt mere end 350.000 kr. Whistlebloweren fik 1 ½ års ubetinget fængsel for ulovlig indhentning og videregivelse af oplysninger fra it-system (straffeloven § 263, stk. 3). Flere redaktører og journalister, der havde kendskab til aftalen, blev dømt for medvirken, og de fik fra 100 timers samfundstjeneste op til et år og tre måneders ubetinget fængsel (Retten i Glostrup 24.11.2016).

Retssager om krænkelser af privatliv eller injurier kan ende med straf, der i næsten alle tilfælde vil være en bøde. En krænkelse er kun strafbar, når der er handlet forsætligt. Det betyder, at whistlebloweren eller journalisten skal have kendskab til de faktiske forhold. God tro fører til frifindelse, men kun hvis der er holdepunkter, der sandsynliggør den gode tro.

Retssag kan også resultere i erstatning, hvis f.eks. en virksomhed kan dokumentere økonomisk tab som følge af grove udokumenterede påstande om virksomhedens produkter.

Mere almindeligt end erstatning er godtgørelse for krænkelse af omdømme. Efter en lovændring i 2022 kan der også dømmes til betaling af godtgørelse for strafbare krænkelser af privatliv og injurier, selv om krænkelsen ikke påvirkede omdømmet (erstatningsansvarsloven § 26, stk. 2).

Ændringen af godtgørelsesreglen blev vedtaget på baggrund af Højesterets frifindelse for betaling af godtgørelse i sagen om overvågning af kreditkorttransaktioner, der er omtalt ovenfor. Se og Hør havde offentliggjort oplysninger om en politikers færden på baggrund af kreditkortoplysninger fra tys-tys-kilden. Oplysninger handlede bl.a. om besøg på et diskotek. Højesteret vurderede, at overvågningen var en særdeles grov krænkelse af politikerens privatliv, men frikendte den ansvarlige redaktør for betaling af godtgørelse, fordi oplysninger ikke var særligt følsomme og ikke kunne påvirke politikerens selvværd og omdømme (Ugeskrift for Retsvæsen 2020.1879).

14. 20 RÅD TIL WHISTLEBLOWERE OG JOURNALISTER

Indledning

Whistleblowing handler om ulovligheder og andre kritisable forhold, som ansatte eller andre med kendskab fra en arbejdsrelation gør opmærksom på. Oplysninger kan handle om konstaterede overtrædelser, begrundet mistanke, risici for overtrædelser, omgåelser eller forsøg på at skjule overtrædelser.

Det kan handle om mange typer overtrædelser af love, retsprincipper og faglige standarder f.eks. hvidvask, skatteunddragelse, skader på miljø, klima og folkesundhed eller vildledning af ansatte, forbrugere, politikere eller offentligheden. Whistleblowing er f.eks. vigtig, hvis en virksomhed skjuler oplysninger om sikkerheds- og sundhedsrisici for ansatte og naboer, eller en offentlig forvaltning skjuler væsentlige oplysninger om beslutningsgrundlag for politikere og for offentligheden.

Whistleblowing kan gennemføres med forskellige fremgangsmåder, og det er vigtigt for whistleblowere og rådgivere at kende muligheder og regler for beskyttelse. Grundlæggende må vælges mellem offentlighed eller fortrolighed om forholdene, og om whistlebloweren selv vil være anonym eller stå frem. Uanset hvilken fremgangsmåde, der vælges, er det vigtigt med dokumentation, der giver begrundet mistanke om de forhold, der gøres opmærksom på.

Hvis whistlebloweren ønsker fortrolighed om forhold, er det vigtigt at overveje fordele og ulemper ved indberetning til ledelsen, tilsynsmyndighed eller whistleblowerordning. Hvis whistlebloweren sigter på offentlighed er det vigtigt at kende muligheden for kildebeskyttelse. Uanset hvilken fremgangsmåde, der vælges, er det vigtigt at kende regler for beskyttelse mod retlige sanktioner og repressalier i ansættelsesforhold.

For journalister og andre, der modtager oplysninger, er det vigtigt at sikre dokumentation og kende ytringsfrihedens grænser og regler for kildebeskyttelse. Ved publicering er det nyttigt for både whistleblowere og journalister at kende reglerne for ansvar for publicering.

Som kort opsummering kommer her 20 råd til whistleblowere og journalister, der alle er grundigere belyst i guiden.

1: OVERVEJ, OM LEDELSEN ER ÅBEN FOR KRITIK OG DIALOG

Hvis ledelsen er åben for kritik og dialog, er det oplagt at informere ledelsen om ulovlige eller kritisable forhold eller begrundet mistanke herom. Frygt for negative reaktioner giver grund til at overveje andre muligheder. Det kan der også være grund til, hvis ledelsen ikke vil eller ikke kan ændre på kritisable forhold.

2: DOKUMENTATION ER VIGTIG

Sikring af dokumentation for overtrædelser er vigtig både ved indberetninger til en whistleblowerordning og offentliggørelse i et medie. Det kan være vigtigt at få fat i oplysninger, inden ledelsen får kendskab til whistleblowing, for at undgå fjernelse af spor uden at noget reelt bliver gjort for at rette op på forholdene.
Whistleblowerloven har en vigtig regel om sikring af dokumentation, der beskytter mod retlige sanktioner, fyring og andre repressalier. Beskyttelsen gælder dog ikke ved brug af hacking eller andre strafbare metoder.

3: WHISTLEBLOWEREN SKAL VÆRE I GOD TRO

Beskyttelse mod retsforfølgning, fyring og andre repressalier i ansættelsesforhold forudsætter god tro. Whistleblowerens skal på tidspunktet for indberetning eller offentliggørelse have rimelig grund til at antage, at oplysninger om ulovlige eller kritisable forhold var korrekte. Kravet om god tro gælder også, når whistleblowerens søger efter og sikrer dokumentation. Hvis whistleblowerens har rimelig grund til at tro, at forhold er omfattet af reglerne, gælder beskyttelsen, selvom det skulle vise sig ikke at være tilfældet.

4: HOLD FAST I FORMÅLET

Formålet med whistleblowing er at få standset de ulovlige og kritisable forhold, som whistleblowerens har viden eller begrundet mistanke om. Uanset hvem der spørger og hvornår, skal whistleblowerens fastholde, at det er formålet og afvise andre hensyn.

5: FLERE MULIGHEDER FOR INDBERETNINGER

Indberetning kan ske til en intern whistleblowerordning. Forvaltninger, virksomheder og andre organisationer, der har mindst 50 ansatte skal oprette en whistleblowerordning. Hvis der ikke findes en intern ordning, eller whistlebloweren ikke har tillid til den, kan indberetning ske til Den Nationale Whistleblowerordning. Denne ordning har ikke selv faglig kompetence, men videregiver oplysninger til faglige tilsynsmyndigheder, hvis den finder grund til undersøgelser.

Indberetning til en whistleblowerordning giver beskyttelse, men fører ikke nødvendigvis til effektiv undersøgelse af forhold. Whistleblowerens kan orientere ledelsen, tillidsrepræsentant, fagforening eller tilsynsmyndighed og sikre beskyttelse ved samtidig indberetning til whistleblowerordning. Det er typisk nemmere at få ændret kritisable forhold, når flere kolleger står sammen.

6: MULIGHEDER FOR OFFENTLIGGØRELSE

Flere lovregler giver whistlebloweren beskyttelse ved offentliggørelse i et medie, og det er ofte relevant at henvise til flere regler for at få den bedste beskyttelse.

Whistleblowerloven beskytter offentliggørelse, hvis indberetning til whistleblowerordning ikke har ført til passende tiltag inden fristen, der typisk er tre måneder. Uden forudgående indberetning kan oplysninger offentliggøres ved overhængende eller åbenbar fare samt ved ringe udsigt til effektiv opfølgning eller frygt for repressalier ved indberetning.

Whistleblowerreglen i loven om forretningshemmeligheder har ikke krav om forudgående orientering til ledelsen eller andre begrænsninger for retten til at offentliggøre ulovlige forhold, forseelser og uregelmæssigheder ved virksomheder.

Loven om offentligt ansattes ytringsfrihed er ikke begrænset til oplysninger om ulovlige og kritisable forhold. Ytringsfriheden omfatter også oplysninger om andre forhold og kritiske meninger om forhold, der vedrører arbejdsstedet.

7: TAVSHEDSPLIGT HINDRER IKKE WHISTLEBLOWING OM FORHOLD

Tavshedspligt hindrer ikke whistleblowing om oplysninger, det er nødvendigt at få frem for at afsløre ulovlige eller kritisable forhold. Tavshedspligten gælder dog for følsomme oplysninger om enkeltpersoners private forhold, og whistlebloweren skal anonymisere personsager med sådanne oplysninger før videregivelse til journalist eller andre.

8: HVILKEN BESKYTTELSE OG HVORNÅR

Whistleblowerloven beskytter mod fyring, andre negative reaktioner fra ledelsen og retssager. Loven giver desuden ret til økonomisk godtgørelse. Lov om offentligt ansattes ytringsfrihed beskytter mod fyring og andre negative reaktioner fra ledelsen, men uden ret til godtgørelse. Loven om forretningshemmeligheder beskytter ikke mod fyring eller andre reaktioner fra ledelsen, men beskytter mod retssager, og denne beskyttelse kan være afgørende for tidligere ansatte.

Personer, der rådgiver eller støtter whistlebloweren i en arbejdsrelateret sammenhæng, er også beskyttede efter whistleblowerloven som "formidlere" eller som personer med forbindelse til whistlebloweren. Det kan f.eks. være en tillidsrepræsentant eller kollega.

Beskyttelse gælder uanset, om whistlebloweren anvender indberetning til whistleblowerordning eller offentliggørelse i et medie. Når whistleblowing er formålet vil beskyttelsen gælde allerede ved sikring af dokumentation, samtale med rådgiver eller videregivelse til journalist.

9: VED OFFENTLIGGØRELSE KAN REDAKTIONELT MEDIE GIVE STØRST SIKKERHED

Offentlighed vil ofte være den mest effektive vej til at få ændret på ulovlige eller kritisable forhold. Medier, der er omfattet af medieansvarslovens regler for redaktøransvar og presseetik, giver den bedste beskyttelse. Ved disse medier kan altid placeres et ansvar, og journalister kan sikre kildebeskyttelse. Det gælder ikke ved sociale medier og andre netmedier, der er uden for medieansvarsloven.

10: JOURNALISTISK RESEARCH KAN STYRKE DOKUMENTATION

Dokumentation af beskyldninger er vigtig for journalister, der kan tjekke og supplere oplysninger fra whistlebloweren med oplysninger fra andre kilder, besigtigelse af forhold, aktindsigt m.v.

11: TIPS TIL RELEVANTE DOKUMENTER

En whistleblower kan give tip om relevante dokumenter, som journalisten kan anmode om aktindsigt i, f.eks. en kritisk skrivelse fra ansatte i en offentlig forvaltning til ledelsen. Aktindsigt ved tilsynsmyndigheder kan give relevante oplysninger om forhold ved både private virksomheder og offentlige forvaltninger. Der er ikke ret til aktindsigt i selve indberetningen til en whistleblower-ordning, men oplysninger og vurderinger, der kommer frem ved undersøgelser af indberettede forhold ved en offentlig forvaltning, er omfattet af almindelige regler om aktindsigt. Det samme gælder handlinger og tiltag pga. indberetningen.

12: GÅ EFTER BOLDEN OG IKKE PERSONEN

Whistleblowere er mest troværdige, når de står frem. Gå efter bolden og ikke personen, er et godt råd til whistleblowere, der vil undgå repressalier. Ved publicering skal det fremgå, at whistlebloweren giver oplysninger på egne vegne. Arbejdsfunktion og arbejdsplads kan journalisten omtale efter aftale med whistleblowerens.

13: AFTALE OM KILDEBESKYTTELSE FORPLIGTER

En aftale om kildebeskyttelse kan være afgørende for whistleblowerens tillid og forpligter journalisten. Aftaler om kildebeskyttelse skal overholdes af journalister og medier omfattet af medieansvarsloven – både i og uden for retssale. Kildebeskyttelse skal også overholdes, når journalisten prøver at få bekræftet oplysninger under baggrundsmøder med andre kilder, medmindre andet er aftalt med whistlebloweren. En aftale om kildebeskyttelse er dog ikke gyldig, hvis det dokumenteres, at kilden bevidst har brugt den til at plante løgne.

14: ANONYME KILDER BØR OVERVEJES GRUNDIGT

Anonyme kilder bør kun anvendes i journalistik, når de har førstehåndskendskab til konkrete oplysninger om væsentlige kritisable forhold, og de reelt frygter sanktioner, fyring eller anden skade, hvis de står frem. Det gælder også ved whistleblowing. Der bør som hovedregel være mindst to uafhængige kilder eller anden dokumentation før publicering. Ledelser i offentlige forvaltninger må ikke undersøge, hvem der kan være kilde til anonyme oplysninger.

15: UNDGÅ KILDEBESKYTTELSE AF MAGTENS REPRÆSENTANTER

Journalister og medier bør ikke give kildebeskyttelse til magtens repræsentanter, når de optræder som sådanne. Kildebeskyttelsen bør forbeholdes whistleblowere, der vil afsløre ulovlige og kritisable forhold. Kildens position er ikke altid afgørende. Det afgørende er, om kilden faktisk fungerer som whistleblower, og det kan være en person, der har en lederstilling.

16: AFTAL, HVAD OFFENTLIGHEDEN MÅ VIDE

Det kan være vigtigt at aftale, om en anonym kildes placering må antydes ved publicering, f.eks. "en kilde tæt på…" eller "en kilde med kendskab til …". I tilfælde, hvor afsløring kan få alvorlige konsekvenser, er det vigtigt, at kommunikationen mellem kilden og journalisten sikres mod aflytning eller hacking. Det kan være vigtigt for whistleblowerens at vide, om vedkommendes identitet bliver registreret af journalisten, og om andre journalister eller en redaktør ved mediet får eller kan få kendskab.

17: KENDSGERNING ELLER MENING

Ved afdækning af ulovlige og andre kritisable forhold er det vigtigt at overveje, om der er dækning for at kunne publicere det som kendsgerning. Hvis det er tvivlsomt, om dokumentationen er sikker,

vil det være klogt at publicere whistleblowerens oplysninger som meningstilkendegivelse, f.eks. "xx mener, der er grund til undersøge, om forholdene er ulovlige".

18 HUSK FORELÆGGELSE OG INFORMATION HEROM

Ved redaktionelle medier skal oplysninger om faktiske forhold, der kan skade eller krænke, forelægges for personen, virksomheden eller forvaltningen, der rammes. Forelæggelsen skal ske i rimelig tid inden publicering og give mulighed for kommentarer til oplysningerne. Journalisten bør forinden orientere whistlebloweren om dette presseetiske krav.

19: WHISTLEBLOWERENS ANSVAR VED OFFENTLIGGØRELSE

En whistleblower, der står frem ved offentliggørelsen af oplysninger, er ansvarlig for lovligheden af whistleblowingen. Whistlebloweren kan ikke retsforfølges, når oplysninger handler om samfundsmæssige forhold, og whistlebloweren ved offentliggørelsen har et rimeligt grundlag for at antage, at oplysninger er korrekte. Whistleblowerlovens beskyttelse mod fyring og andre repressalier i ansættelsesforhold gælder ved offentliggørelse efter lovens regler ligesom ved indberetning til whistleblowerordning.

20: ANSVAR HVILER PÅ JOURNALIST OG REDAKTØR, NÅR WHISTLEBLOWER ER ANONYM

Whistlebloweren, der er anonym ved publicering i et medie omfattet af medieansvarsloven, har ikke ansvar for lovligheden af whistleblowingen. Det gælder, selv om identiteten efterfølgende skulle blive afsløret eller vedkommende vælger selv at stå frem. Whistlebloweren, der står frem og giver oplysninger efterfølgende til samme eller andet medie, kan dog få ansvar for disse nye oplysninger. Ansvaret for publicering af oplysninger fra en anonym whistleblower hviler på journalisten og redaktøren ved et redaktionelt medie, der er omfattet af medieansvarsloven.

KILDER

Bøger, rapporter og artikler

Brøgger Sørensen, Tina og Heela Lakanval: Whistleblowerloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2022

Eiriksson, Birgitte Arent og Ida Nordland: Whistleblower – en styrkelse af den kommunale retssikkerhed, Justitia 2021.

Elholm, Thomas, Lasse Lund Madsen, Hanne Rahbæk og Jens Røn: Kommenteret straffelov, speciel del, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2022

Jørgensen, Oluf: Beskyttelse af whistleblowere, Mediernes Forsknings- og Innovationscenter, SDU 2020

Jørgensen, Oluf og Peter Lind Nielsen: Mediejura, Ajour 2022

Lambert, Peter og Iben Gjessing: Kildebeskyttelse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2014

Lambert, Peter og Iben Gjessing: Medieansvarsloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2017

Lind, Martin Gräs: "Whistleblowing i kontekst", Juristen 2011, nr. 10

Lindencrone Petersen, Lars, Per Schaumburg-Müller og Kresten Gaub: Lov om beskyttelse af whistleblowere med kommentarer, Karnow 2022

Mulvad, Nils: Fortrolige kilder, Mediernes Forsknings- og Innovationscenter, SDU 2020

Riis, Thomas og Jens Schovsbo: Lov om forretningshemmeligheder med kommentarer, Ex Tuto 2019

Sandfeld Jakobsen, Søren og Sten Schaumburg-Müller: Medieretten, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2013

De vigtigste retsgrundlag for whistleblowing

Grundloven § 77, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 8 og 10, EU-direktiv om forretningshemmeligheder art. 5, EU-direktiv om hvidvask, EU-direktiv om whistleblowing, EU-forordning om mediefrihed, EU-direktiv om strategiske retssager mod offentligt engagement, lov om forretningshemmeligheder § 5, hvidvaskloven, whistleblowerloven, lov om offentligt ansattes ytringsfrihed, retsplejeloven § 172, straffeloven §§ 152-152e, § 263, § 264 d og §§ 267-269, lov om erstatningsansvar § 26, medieansvarsloven og retningslinjer for god presseskik.

Betænkninger og udvalgsrapporter

Betænkning 1472.2006: Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte

Betænkning 1553.2015: Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger

Betænkning 1573.2020: Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark, del 1 og del 2

Medieansvarsudvalget 2025: Afrapportering fra Medieansvarsudvalget

Vejledninger

Folketingets Ombudsmands guide om offentligt ansattes ytringsfrihed

Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, 2025

Justitsministeriets vejledning for whistleblowere, 2021

Justitsministeriets vejledning for whistleblowerordninger på private arbejdspladser, 2021

Justitsministeriets vejledning for whistleblowerordninger på offentlige arbejdspladser, 2021

Gravercentrets guide til aktindsigt, 2. udgave 2025 (1. udgave 2024)

Domme og andre afgørelser

Domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og danske domstole
Afgørelser fra Folketingets Ombudsmand og Ankestyrelsen