

MFI undersøger Beskyttelse af whistleblowere

Af Oluf Jørgensen

December 2020

Forfatter

Oluf Jørgensen er født i 1947. Offentlighedsrådgiver, forskningschef emeritus. Uddannelser: Cand.jur. Aarhus Universitet 1971 og mellemfagseksamen i kriminologi Oslo Universitet 1972. Ansættelser: Kandidatstipendiat ved Aarhus Universitet i kriminologi 1971-73 med ophold ved universiteterne i Oslo og Tromsø. Underviser i kriminologi og strafferet ved Den Sociale Højskole i Aalborg 1973-74. Ansat ved Aalborg Universitet 1974-1998 fra 1979 som lektor i forvaltningsret. Forskningschef i Mediejura ved Danmarks Medie- og Journalisthøjskole 1998-2015.



Oluf Jørgensen har i mere end 40 år arbejdet med fortrolighed og offentlighed som fagligt hovedemne. Medlem af Offentlighedskommissionen 2002-09. Forfatter til en række artikler og bøger, bl.a. rapporten "Offentlighed i Norden", der sammenligner retsregler om aktindsigt i Sverige, Finland, Norge, Island, Danmark og internationale regler. En række artikler er tilgængelige via aabenheds-tinget.dk.

E-mail: oj@dmjx.dk

Om MFI

Mediernes Forsknings- og Innovationscenter, MFI, er et videnscenter forankret på Center for Journalistik på Syddansk Universitet. Centeret indsamler, bearbejder og formidler systematisk de seneste ind- og udenlandske data på medieområdet. Vores mål er at levere aktuelle og brugbare undersøgelser, der giver mediebranchen indsigt og inspiration til at udvikle nye løsninger til fremtidens medier.

Link: <https://www.sdu.dk/mfi>

Tak til

Tak for nyttige kommentarer til professor MSO Arjen van Dalen, Syddansk Universitet, advokat Ina Lindahl Nyrud, Norsk Journalistlag, chefjurist Per Hultengård, Tidningsutgivarne Sverige og redaktør Nils Mulvad, Kaas & Mulvad og formand for Åbenhedstinget. Tak til Jyllands-Postens Fond, der har støttet undersøgelsen.

Indhold

Hovedkonklusioner	5
Hvorfor en undersøgelse om beskyttelse af whistleblowere?	6
Sådan er analysen udført	7
Undersøgelsens nøglebegreber	8
Del 1: Gældende ret i Danmark.....	10
1.Mange ansatte frygter repressalier.....	11
2.Privatansatte har tavshedspligt om forretningshemmeligheder.....	13
2.1 Forretningshemmeligheder skal afgrænses.....	13
2.2 Whistleblowing er beskyttet af direktiv og lov	14
3.Offentligt ansatte har tavshedspligt om flere forhold	16
3.1 Parallelitet med nogle af offentlighedslovens undtagelser	16
3.2 Usikkerhed om tavshedspligten for erhvervsforhold	17
3.3 Statens sikkerhed er et diffust begreb	18
3.4 Generalklausul angiver ingen beskyttelseshensyn	21
3.5 Særlige regler udvider tavshedspligten	23
3.6 Snæver åbning for offentliggørelse ved åbenbar samfundsinteresse	25
3.7 Bred åbning for offentliggørelse af miljøoplysninger	26
4.Beskyttelse af whistleblowere på særlige områder	28
4.1 Den finansielle sektor fik regler efter finanskrisen.....	28
4.2 Hvidvaskreglerne omfatter mere end den finansielle sektor	29
4.3 Kompensationsordninger for COVID-19	31
5.Underretning fra offentligt ansatte til overordnede og tilsyn	33
5.1 Ulovbestemte retsprincipper	33
5.2 Statslige whistleblowerordninger	34
6.Privatansattes loyalitetspligt begrænser ytringsfriheden	37
6.1 Whistleblowere er ikke beskyttet mod repressalier ved offentliggørelse	37
6.2 Lovregler mod forskelsbehandling sikrer ikke whistleblowing	37
6.3 Opsigelsesregler giver en vis beskyttelse	38
7.Offentligt ansattes ytringsfrihed er stærkere	39
7.1 Ytringsfriheden er udviklet i ombudsmandens praksis	39
7.2 Repressalier kan camoufleres	41
7.3 Justitsministeriets har foreslået væsentlige begrænsninger	42
8.Nye injurieregler kan afskrække whistleblowing.....	44
8.1 Højere straf for beskyldninger mod personer i særlige positioner	44
8.2 Offentlig påtale mod redigerede medier	46
9.Pressefrihed er afgørende for whistleblowing.....	48
9.1 Medieansvarsloven sikrer klar placering af ansvar	48
9.2 Kildebeskyttelse er ofte nødvendig.....	48
9.3 Publicering, persondata og presseetik.....	50
9.4 Forbud truer informations- og ytringsfrihed.....	52
Del II: Internationale standarder	54
10. International udvikling.....	54
10.1 FN, UNESCO, ILO, OECD, Europarådet og NGO'er	55
10.2 Tshwanepprincipperne klargør balancen mellem hensyn til statens sikkerhed og offentlighed.....	56

11. Menneskerettighedsdomstolen har fastslået grundlæggende beskyttelse.....	60
11.1 Whistleblowing om politisk pression, ulovlig overvågning, omsorgssvigt mv.....	60
11.2 Kildebeskyttelse er nødvendig for informations- og ytringsfriheden	62
12. Whistleblowerdirektivet stiller en række minimumskrav	63
12.1 Formålet er at styrke forebyggelse og håndhævelse af lovovertrædelser	64
12.2 De fleste EU-regulerede områder er omfattet.....	64
12.3 Whistlebloweren har begrundet mistanke eller viden fra arbejdsrelationer	66
12.4 Detaljerede regler for intern indberetning og opfølgning	67
12.5 Eksterne kontrolinstanser skal opfylde en række krav	68
12.6 Whistleblowere kan offentliggøre under visse betingelser	70
12.7 Whistleblowere skal beskyttes mod repressalier og sanktioner	70
12.8 Sanktioner for undertrykkelse af whistleblowing og for falske oplysninger	72
12.9 Medlemsstaterne og Kommissionen skal rapportere	72
13. Sverige bygger på en lang tradition	74
13.1 Meddelerfrihed er grundlovssikkert	74
13.2 Lovforslag til gennemførelse af whistleblowerdirektivet	75
14. Norge vil have et godt ytringsklima på arbejdspladser	78
14.1 Whistleblowing har stor samfundsmæssig værdi.....	78
14.2 Reglerne er placeret i arbejdsmiljøloven.....	78
14.3 Whistleblowerdirektivet kræver nogle ændringer	81
14.4 Særlige informationspligter om miljø, produkter og menneskerettigheder.....	81
Del III: Gennemførelse af beskyttelse	83
15. Overvejelser og anbefalinger om lovgivning	84
15.1 Danmark har hidtil været langt bagefter	84
15.2 Hvilke områder, personer og oplysninger skal beskyttes	85
15.3 Et godt ytringsklima på arbejdspladser og effektiv kontrol	86
15.4 Anonymitet og fortrolighed er ikke det samme.....	87
15.5 Tavshedspligt skal begrænses	87
15.6 Offentliggørelse kan være afgørende for effekten	89
15.7 Repressalier og sanktioner mod whistleblowere skal forhindres.....	90
15.8 Pressefriheden skal styrkes.....	91
15.9 Offentlighed og demokratisk kontrol	92

Hovedkonklusioner

Beskyttelsen af whistleblowere er svag i Danmark

Justitsministeriet har ment, at særlig lovgivning om beskyttelse af whistleblowere var unødvendig. Virksomheder og myndigheder kunne oprette interne whistleblowerordninger, hvis de fandt behov, og statslige myndigheder har oprettet interne ordninger fra november 2020. Sådanne ordninger giver kun svag beskyttelse til whistleblowere.

EU stiller krav om beskyttelse af whistleblowere

Efter finanskrisen har EU krævet whistleblowerordninger for den finansielle sektor og for hvidvask. I 2019 vedtog EU et mere generelt whistleblowerdirektiv med minimumskrav, der skal gennemføres senest december 2021.¹ Regeringen har bebudet lovforslag i februar 2021. Lovgivningen får stor betydning for beskyttelsen af whistleblowere - både privatansatte og offentligt ansatte.

Direktivets model for interne indberetninger er dyr og dårlig

Direktivets model for intern indberetning via en særlig whistleblowerkanal vil give besvær og forsinkelser. Den interne ordning bør i stedet bygge på, at ansatte vælger en repræsentant til at rådgive og hjælpe whistleblowere. Ansatte må desuden sikres ret til at underrette kolleger, ledelse, fagforening og kontrolmyndighed om ulovligheder, omgørelser og andre kritisable forhold. Pligt til underretning bør lovfæstes for at sikre, at en politisk ledelse bliver tydeligt orienteret om ulovlighed, før den føres ud i livet, og så vidt muligt før beslutningen træffes.

Tavshedspligtregler skal ændres

Loven skal sikre tavshedspligt om whistleblowerens identitet. Tavshedspligt skal derimod begrænses for oplysninger om forhold, der har samfundsmæssig betydning. Hensynene bag princippet om offentlighed i retsplejen har også relevans i mange sager ved kontrolmyndigheder, der kun sjældent når retssalene, fordi de afsluttes med advarsel, påbud eller bødevedtagelse. Offentlighed er afgørende for almenpræventiv effekt.

Whistleblowere skal sikres beskyttelse ved offentliggørelse

Whistlebloweren er den nærmeste til at vurdere, om underretning eller offentliggørelse vil gavne mest i det konkrete tilfælde. Det er meget vigtigt, at loven sikrer beskyttelse mod retlige sanktioner og repressalier i ansættelsesforhold, uanset om whistlebloweren vælger at underrette internt, til kontrolmyndighed eller til en journalist med henblik på offentliggørelse.

Kildebeskyttelse er ofte afgørende for whistleblowing til pressen

Retsplejelovens regler for vidnefritagelse af journalister og redaktører bør suppleres med regler, der beskytter mod overvågning af kommunikation mellem kilder og journalister. Tilliden til kildebeskyttelse bør desuden styrkes ved at lovfæste journalisters pligt til at overholde en aftale.

¹ [Direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.](#)

Hvorfor en undersøgelse om beskyttelse af whistleblowere?

Whistleblowing handler om korrupsion, hvidvask, skattesvind, social dumping, forurening, farlige arbejdsforhold, usikre produkter, omsorgssvigt, dyremishandling, magtmisbrug, ulovlig overvågning, nepotisme, ledelsessvigt, bevidst vildledning af offentligheden og meget mere.

Whistleblowing til journalister har stigende betydning for offentlighed om sager, der har væsentlig samfundsmæssig betydning. Publicering om alvorlige forhold, hvor oplysninger kommer frem via undersøgende journalistik, sætter gang i myndigheder og skaber politisk opmærksomhed. Whistleblowing til journalister, der styrker og klargør dokumentationen, er ofte afgørende. Det viser mange eksempler, bl.a. sagerne om nepotisme i forsvaret, udbyttesvind, hvidvask i bankerne og efterretningstjeneste på afveje.

Den demokratiske kontrol og debat er afhængig af, at personer med faglig og praktisk indsigt bidrager med oplysninger. De fleste har størst indsigt i forhold, de kender fra arbejdslivet, og det kan være vanskeligt eller umuligt for andre at få den samme indsigt. Ytringsfriheden er reelt stærkt begrænset, fordi mange ansatte hos virksomheder og myndigheder frygter repressalier. Beskyttelse af whistleblowere har derfor afgørende betydning for at afsløre og forebygge ulovligheder, omgørelser og andre uetiske forhold.

Rapporten belyser retsregler, der har særlig relevans for whistleblowing. Det gælder danske regler for privatansatte og offentligt ansatte, internationale standarder, Menneskerettighedsdomstolens praksis, regler i EU-direktiver, især det nye whistleblowerdirektiv, samt regler i Sverige og Norge. Rapporten slutter med anbefalinger til den kommende lovgivning i Danmark.²

² Rapporten indgår i projektet om whistleblowings betydning for medier og journalistik ved Mediernes Forsknings- og Innovationscenter, Syddansk Universitet. Rapporten *MFI undersøger: Fortrolige kilder* af Nils Mulvad er en anden del af projektet, der belyser journalisters arbejde med kilder.

Sådan er analysen udført

Rapporten bygger på almindelig juridisk metode. Lovregler bliver forklaret med støtte i lovgivningens forarbejder (bemærkninger til lovforslag og betænkninger mv.) og retspraksis. Ulovbestemte retsprincipper er også vigtige, når de er fastlagt gennem praksis ved kompetent myndighed, f.eks. Folketingets Ombudsmand.

Direktivregler bliver forklaret med støtte i direktivets indledende betragtninger (præambelen) og domme ved EU-domstolen. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions betydning bliver forklaret på basis af Menneskerettighedsdomstolens afgørelser.

Kildehenvisninger i noter er så vidt muligt med link.

Undersøgelsens nøglebegreber

Informations- og ytringsfrihed

Informations- og ytringsfrihed er vigtige kendetegn for demokratiske samfund. Informationsfrihed handler om retten til at søge og modtage information, og ytringsfrihed handler om retten til at komme frem med oplysninger og meninger. Der er klar sammenhæng og synergi: Adgang til information er vigtig for at kvalificere ytringer, og ytringer kan give vigtig information for andre. Informations- og ytringsfrihed om forhold, der har samfundsmæssig betydning, har afgørende betydning for journalistik og publicering.³

Whistleblowing

”Whistleblower” bruges som betegnelse for ansatte eller andre med insiderekendskab, der gør andre opmærksom på ulovligheder og kritisable forhold. Muligvis er ”whistleblower” oprindeligt brugt om britiske politifolk, der blæser i en fløjte, når de får øje på forhold, der skal stoppes. Det kunne også være en sportsdommers brug af fløjte, når spillets regler er overtrådt.⁴

Der er ikke en fast definition. I denne rapport handler whistleblowing om:⁵

- Overtrædelser af retsregler, retsprincipper og kollektive overenskomster, både konstaterede overtrædelser, begrundet mistanke, risici for overtrædelser, omgørelser og forsøg på at skjule overtrædelser. Samt oplysninger om andre kritisable forhold, der har samfundsmæssig betydning, f.eks. skader på miljø, klima og folkesundhed.
- insiderekendskab er opnået ved nuværende eller tidligere ansættelse eller andre arbejdsrelaterede funktioner,
- arbejdsgiveren eller dennes repræsentanter i ledelsen har det overordnede ansvar, og
- oplysninger bliver meddelt internt, til fagforening eller anden rådgivning, til politiker, kontrolmyndighed, journalist eller ved direkte offentliggørelse på nettet.

Whistleblowing i ordets oprindelige betydning må handle om videregivelse, der kan opfattes i omgivelserne. Det passer på videregivelse af oplysninger til journalist med henblik på publicering eller anden form for offentliggørelse.

Videregivelse til interne systemer og kontrolmyndigheder betegnes ofte som whistleblowing. Ved sådanne former er indberetning eller underretning egentlig mere dækkende, og disse ord bruges også i rapporten.

I denne rapport bruges betegnelsen whistleblowing ikke i forbindelse med sager om personkonflikter, og den omtaler kun periferisk sådanne sager, f.eks. mobning og seksuel chikane.

Beskyttelse af whistleblowere

Beskyttelse af whistleblowere har afgørende betydning for informations- og ytringsfriheden. Det handler både om beskyttelse mod straf og andre retlige sanktioner, og beskyttelse mod firing og

³ MEDIEJURA – det handler om informations- og ytringsfrihed, af Oluf Jørgensen og Peter Lind Nielsen, 4. udgave 2018, Ajour/Samfundslitteratur.

⁴ Martin Gräs Lind: Whistleblowing i kontekst, Juristen nr. 10, 2011.

⁵ Definitionen er inspireret af Janet P. Near & Marcia P. Miceli: *Organizational dissidence: The case of whistle-blowing*, Journal of Business Ethics 4, 1985.

andre repressalier fra ledelser på arbejdspladser. Det handler også om kildebeskyttelse ved whistleblowing til journalister.

Retsreglernes præcise indhold og retspraksis er vigtige forudsætninger for, at whistleblowing faktisk kan bidrage til afsløring, håndhævelse og forebyggelse af forhold, der har stor samfundsmæssig betydning. En række spørgsmål er relevante for beskyttelsen, bl.a.:

- Kan whistlebloweren sikres fortrolighed om identitet?
- Er whistlebloweren sikret beskyttelse mod repressalier på arbejdsstedet, f.eks. firing?
- Hvilke krav stilles til whistleblowerens gode tro om oplysningers korrekthed?
- Har en ledelse ret til at undersøge, hvem der er kilden?
- Har en whistleblower, der udsættes for repressalier, ret til økonomisk kompensation eller genindtræden i arbejdsfunktion efter firing?
- Har whistlebloweren beskyttelse mod camouflerede repressalier fra ledelsen?
- Kan en ledelse holdes ansvarlig med retlige sanktioner, når den bruger repressalier eller forsøger at hindre whistleblowing?
- Hvilke krav stilles til offentlighed om kontrolmyndigheders sager og beslutninger?
- Bliver tavshedspligt overtrådt, når en whistleblower orienterer offentligheden om ulovlige og kritikværdige forhold?
- Er whistlebloweren beskyttet mod straf for injurier?
- Er whistlebloweren sikret kildebeskyttelse ved kontakt med journalist?
- Er journalister og redaktører beskyttet mod sanktioner?

Del 1: Gældende ret i Danmark

Denne del af redegørelsen redegør for lovregler og retsprincipper i Danmark, der har betydning for whistleblowing.

Grundloven § 77 beskytter mod censur. Ledelser hos myndigheder og virksomheder kan derfor ikke stille krav om, at ansatte skal have godkendt synspunkter og oplysninger før offentliggørelse på egne vegne.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sikrer som udgangspunkt også mod efterfølgende retlige sanktioner, men ikke ubegrænset. Der kan f.eks. fastsættes lovregler om injurier og beskyttelse af privatliv og statens sikkerhed mv. Konkrete indgreb skal kunne begrundes som nødvendige i et demokratisk samfund.

Tavshedspligt begrænser ytringsfriheden for ansatte og giver mulighed for efterfølgende sanktioner - både straf og repressalier. Privatansatte har tavshedspligt om forretningshemmeligheder. Tavshedspligten for offentlig ansatte dækker flere områder, og på nogle områder er den skærpet.

Den nye lov om forretningshemmeligheder har generelle regler om whistleblowing. På enkelte områder er fastsat særlige krav om whistleblowerordninger, bl.a. for finanssektoren og for kompensationer i forbindelse med COVID-19.

Ulovbestemte whistleblowerordninger, der er indført hos en lang række virksomheder og myndigheder, bliver ikke omtalt, bortset fra Justitsministeriets vejledning i efteråret 2020 om ordninger ved statslige myndigheder. Vejledningen giver muligvis indikationer for dele af det kommende lovforslag.

Retsprincipperne om offentligt ansattes ret og pligt til at underrette overordnede og tilsynsmyndigheder om ulovlige og fagligt uforsvarlige forhold er præget af en vis usikkerhed.

Privatansattes ytringsfrihed er begrænset af loyalitetspligt, der beskytter arbejdsgiverens interesser.

Offentligt ansattes ytringsfrihed er derimod ikke. Retsprincipperne for offentligt ansattes ytringsfrihed sikrer principielt mod repressalier fra ledelsen dog med nogen usikkerhed på grund af uklare bevisregler, når repressalier begrundes med samarbejdsvanskeligheder.

Straffelovens regler om injurier begrænser ytringsfriheden, og en lovændring i 2018 betyder større usikkerhed for seriøse whistleblowere. Pressefrihed og kildebeskyttelse er afgørende for, at oplysninger om forhold, der har væsentlig betydning, kan komme frem til offentligheden.

Som baggrund for gennemgangen af regler omtales først undersøgelser af de faktiske forhold.

1. Mange ansatte frygter repressalier

En række undersøgelser viser, at frygt for at skade karrieren ved kritiske ytringer er udbredt både i den offentlige og den private sektor. I det følgende nævnes nogle resultater, der belyser forskellige aspekter af ansattes reelle ytringsfrihed.

FTF, der nu indgår i FH, har gennemført undersøgelser i 2006, 2010, 2012 og 2016. Gennem årene oplyser flere, at de ikke ytrer sig offentligt af frygt for ansættelsesmæssige konsekvenser. Undersøgelsen i 2016 omfattede 4.750 personer fordelt på 23 medlemsorganisationer, bl.a. lærere, pædagoger, sygeplejersker og ansatte ved politi, militær, skat og finanssektoren.

Blandt 2016-undersøgelsens resultater kan nævnes, at 59 % forventer, at offentlige udtalelser vil få negative konsekvenser. Blandt denne gruppe frygter 59 % af privatansatte og 42 % af offentligt ansatte, at offentlige udtalelser vil få ansættelsesmæssige konsekvenser. Kun en meget lille andel 6 % oplyser, at de har ytret sig offentligt om forhold, og i denne lille gruppe oplyser en tredjedel, at det fik negative konsekvenser.⁶

FOA har også gennemført undersøgelser over en årrække. En undersøgelse i 2017 blandt FOA-medlemmer viser lignende tendenser. Blandt undersøgelsens resultater kan nævnes, at 24 % inden for de seneste to år har oplevet kritisable forhold på deres arbejdsplads, som de mener, offentligheden burde kende til. Der er sket en stigning siden 2013, hvor det gjaldt 21 procent. Kun meget få har omtalt disse forhold offentligt.⁷

Center for Offentlige og Private Ansattes Ytringsfrihed ved Roskilde Universitet har i 2017 lavet en undersøgelse af ytringsfrihed i ældreplejen for privatansatte og offentligt ansatte social- og sundhedsmedarbejdere. Det fremgår, at 2/3 af medarbejderne frygter negative konsekvenser, hvis de udtaler sig i offentligheden om kritisable forhold. Undersøgelsen viser, at mange og især privatansatte også frygter at gøre opmærksom på kritisable forhold internt i virksomheden.⁸

Betænkningen om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger 2015 omtaler 50 konkrete sager om offentligt ansattes ytringsfrihed.⁹ En gennemgang af sagerne viser, at arbejdsgivere i 38 af disse tilfælde forsøgte at begrænse den ansattes ytringsfrihed med advarsler irettesættelser, pålæg om tavshed eller fyring.¹⁰

Undersøgelse 2019

⁶ [FTF dokumentation nr. 5 - 2018.](#)

⁷ [FOA-undersøgelse 2017.](#)

⁸ [Oplevet usikkerhed, ytringsfrihed og selvcensur i ældreplejen blandt offentligt og privat ansatte](#), af Rasmus Willig og Anders Ejrnæs, Roskilde Universitet.

⁹ [Betænkning offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger](#) 1553.2015. I bilag 3 er omtalt en række konkrete sager fordelt på sektorer.

¹⁰ [Magisterbladet nr. 4, 2015.](#)

Som led i Ytringsfrihedskommissionens arbejde lavede Justitsministeriets Forskningskontor en omfattende undersøgelse af danskernes holdninger og oplevelser med ytringsfrihed i 2019. Ansattes ytringsfrihed om forhold på arbejdspladsen var et af emnerne.¹¹

Blandt resultaterne kan nævnes: 29 % af offentligt ansatte og 13 % af privatansatte oplyser, at de har oplevet kritisable forhold på arbejdspladsen, som de mener, offentligheden burde have kendskab til. Ifølge forskerne kan det ikke konkluderes, om forskellen skyldes, at offentligt ansatte oftere oplever kritisable forhold, eller de i højere grad mener, at offentligheden burde have kendskab til kritisable forhold.

Blandt ansatte, der har oplevet kritisable forhold, offentligheden burde have kendskab til, oplyser 19 % af de offentligt ansatte, at de har påtalt forhold i offentligheden, mens kun 9 % af privatansatte har. Blandt gruppen, der ikke har påtalt forhold offentligt, nævner 54 % af de privatansatte og 46 % af offentligt ansatte frygt for firing som årsag til, at kritisable forhold ikke er blevet omtalt. Næsten lige så mange nævner frygt for at blive set som illoyal.

Et stort flertal på 71% af danskere mener, at ansatte bør ytre sig offentligt om kritisable forhold på deres arbejdsplads, hvis arbejdsgiveren ikke er lydhør over for kritik. Flest mener, at offentligt ansatte bør ytre sig om kritisable forhold. Der er også klart flertal for, at privatansatte bør ytre sig offentligt, og det gælder også blandt privatansatte.

¹¹ [Ytringsfrihed i Danmark](#). En undersøgelse af danskernes holdninger til og oplevelser med ytringsfrihed, side 76-84.

2. Privatansatte har tavshedspligt om forretningshemmeligheder

Loven om forretningshemmeligheder fra 2018 bygger på et EU-direktiv fra 2016.¹²

Loven gælder for både den offentlige og den private sektor. Den er hovedlov for tavshedspligt i den private sektor. Den offentlige sektor er desuden omfattet af almindelige og særlige lovregler om tavshedspligt.

Formålet med de nye regler om forretningshemmeligheder er at give virksomheder sikkerhed for, at investeringer i forskning og udvikling kan udnyttes fuldt ud. Det fremgår af beskyttelsens formål, at den skal bidrage til nyttig samfundsudvikling.

Med loven har Danmark fået en lovbestemt definition af forretningshemmeligheder og en regel for whistleblowing. Loven følger direktivet og må fortolkes i overensstemmelse hermed. Den suppleres af straffelovens regler om industrispionage (§§ 263, 264 og 264 c).

Direktivet begrænser ikke regler, der kræver videregivelse af oplysninger til myndigheder eller sætter myndigheder i stand til at indhente oplysninger som led i varetagelsen af deres opgaver. Direktivet begrænser heller ikke regler, der muliggør eller kræver, at myndigheder videregiver relevante oplysninger til offentligheden (art. 1, stk. 2 b og indledende betragtninger p. 11).

2.1 Forretningshemmeligheder skal afgrænses

Det er langt fra alle oplysninger om forretningsforhold, der er forretningshemmeligheder. Loven om forretningshemmeligheder anvender direktivets definition, og tre betingelser skal alle være opfyldt:

1) Oplysninger er faktisk hemmelige, 2) har handelsværdi, fordi de er hemmelige og 3) er undergivet rimelige foranstaltninger til hemmeligholdelse (art. 2, stk. 1 og lovens § 2, stk. 1).

Forretningshemmeligheder handler om oplysninger, der er vigtige for at sikre en virksomheds forskningsmæssige og tekniske potentiale, forretningsmæssige eller finansielle interesser, strategiske placering eller konkurrenceevne.

Erfaringer og kompetencer, der normalt erhverves i løbet af en ansættelse, er ikke forretningshemmeligheder. Det er oplysninger heller ikke, hvis de er almindeligt kendte i en branche eller lettilgængelige for en fagmand på området (p. 14).

Oplysninger, som en virksomhed selv frivilligt videregiver om sine produkter, f.eks. ved aftaler med kunder, falder også uden for beskyttelsen. Virksomheden skal selv beskytte

¹² [Lov om forretningshemmeligheder](#) af 25.4.2018 og [EU-direktivet](#) om beskyttelse af fortrolig knowhow og fortrolige forretningsoplysninger mod ulovlig erhvervelse, brug eller videregivelse 2016/943. Den tidligere regel i markedsføringsloven § 23 er ophævet. De nye regler er belyst i "Lov om forretningshemmeligheder – med kommentarer" af Thomas Riis og Jens Schovsbo, Ex Tuto 2019.

forretningshemmeligheder ved at sikre, de er undergivet en form for sikkerhedsrestriktioner og kun kendte af et begrænset antal personer.

Det er også lovligt at få indsigt i forretningshemmeligheder ved analyse af produkter, der er på markedet (art. 3 om "reverse engineering", lovens § 3, stk.1, nr. 2).

EU lægger stor vægt på at styrke muligheder for fri konkurrence og bekæmpe korrupcion. Priser for anlægsprojekter, vareleverancer og tjenesteydelser til offentlige og halvoffentlige forvaltninger er ikke forretningshemmeligheder i direktivets forstand.¹³

Direktivet nævner, at hensynet til beskyttelse af forretningshemmeligheder ikke bør undergrave de grundlæggende frihedsrettigheder og offentlighedens interesser for sikkerhed, forbrugerbeskyttelse, folkesundhed og miljøbeskyttelse (p. 21).

2.2 Whistleblowing er beskyttet af direktiv og lov

Ifølge EU-direktivet om forretningshemmeligheder har informations- og ytringsfrihed afgørende betydning, og det understreger hensyn til undersøgelse af journalistik og beskyttelse af journalistiske kilder som særlig vigtige (art. 1, stk. 2 og p. 19).¹⁴

Direktivet og loven har til formål at beskytte legitime interesser og må ikke misbruges til at hemmeligholde oplysninger om ulovlige og stærkt uetiske forhold, der undergraver fair konkurrence.

Beskyttelsen af whistleblowing omfatter tilfælde, hvor videregivelse er i offentlighedens interesse for at afdække relevante forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter. Der skal lægges vægt på enhver grund til at være i god tro om de relevante kriterier for videregivelse (art. 5 b, p. 20). Videregivelse for at varetage private økonomiske interesse er ikke beskyttet.

Beskyttelsen af whistleblowere hører til de regler i direktivet, der ikke kan fraviges ved nationale regler (art. 1, stk.1), og den gælder både i den private og den offentlige sektor. Beskyttelsen går videre end ansættelsesforhold og omfatter også udefrakommendes whistleblowing.

Beskyttelsen fremgår af loven om forretningshemmeligheder (§ 5 b) og skal respekteres ved fortolkningen af regler om tavshedspligt i andre love, bl.a. straffeloven og forvaltningsloven. Beskyttelsen af whistleblowere gælder også ved myndigheder, der er omfattet af udvidet tavshedspligt, f.eks. Skattestyrelsen og Finanstilsynet.

En whistleblower, der videregiver forretningshemmeligheder for at afdække forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter, kan ikke mødes med retlige sanktioner, når han handler for at beskytte samfundsmæssige interesser (loven § 5, nr. 2).

Som typeeksempler nævner Riis og Schovsbo tilfælde, hvor ansatte i banker, advokatfirmaer, andre virksomheder eller offentlige myndigheder offentliggør oplysninger om ulovlige eller dog stærkt

¹³ [Direktivet om offentlige udbud](#) 2014/24/EU, art. 48 – 55 om offentliggørelse og gennemsigtighed. [TED \(Tenders Electronic Daily\)](#) samler oplysninger om udbud, EU-kontrakter med priser og ved open call for tenders også om tilbud.

¹⁴ Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder art. 11 og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 10.

uetiske forretningsforhold. Sådanne oplysninger kan normalt slet ikke betragtes som forretningshemmeligheder, men hvis de kan, vil whistleblowing være undtaget fra sanktioner.¹⁵

Retlige procedurer og reaktioner må heller ikke anvendes mod en whistleblower, der benytter en uautoriseret adgang for at sikre dokumentation for forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter.¹⁶

Whistleblowere, der opfylder kravene, kan ikke rammes af forbud, påbud, erstatningskrav, tvangsbøder eller straf, og domstolene skal afvise eventuelle sager herom. Direktivet og loven om forretningshemmeligheder giver derimod ikke beskyttelse mod repressalier i ansættelsesforhold, f.eks. firing.

¹⁵ Riis og Schovsbo, *Lov om forretningshemmeligheder – med kommentarer*, side 151-152.

¹⁶ [Forslag til lov om forretningshemmeligheder](#) L 125 af 10.1.2018, bemærkninger pkt. 2.6.3. Under samme punkt står en sætning, der ikke giver mening: "... en anmodning om foranstaltninger, procedurer og retsmidler skal afvises af retten, hvis en sådan anmodning sker for at udøve informations- og ytringsfriheden, herunder respekt for mediefrihed og mediernes pluralisme." Der burde stå "strider mod" i stedet for "sker for at udøve". Samme skrivefejl er gentaget i bemærkningerne til § 5. Hensynet til informations- og ytringsfrihed er beskrevet korrekt under pkt. 2.6.2.

3. Offentligt ansatte har tavshedspligt om flere forhold

Tavshedspligt for offentligt ansatte og politikere handler om oplysninger om faktiske forhold, de får kendskab til i deres arbejde eller hverv. Information om forhold eller meningstilkendegivelser er ikke ulovlig, når tavshedsbelagte oplysninger holdes fortrolige.

Tavshedspligten gælder også for medhjælpere mfl. og fortsætter efter ophør af ansættelse, hverv eller kontraktforhold jf. straffelovens §§152-152 e.

Den bredt formulerede regel om tavshedspligt for personer i offentlig tjeneste og hverv i straffeloven bliver præciseret i forvaltningsloven, hvor § 27 angiver offentlige og private interesser, der kan begrunde tavshedspligt. Tavshedspligt er en lovbestemt begrænsning af ytringsfriheden og kan ikke udvides ved tjenstlige instrukser, aftaler, stempning ”som fortroligt”, eller fordi ledelser synes, oplysninger bør holdes fortrolige.

3.1 Parallelitet med nogle af offentlighedslovens undtagelser

I forbindelse med ændringer i 2013 af offentlighedslovens undtagelser for aktindsigt blev den almindelige regel om tavshedspligt i forvaltningslovens § 27 også ændret. Der blev indført parallelitet mellem tavshedspligten og offentlighedslovens undtagelser af oplysninger efter denne lovs § 30 - § 33.¹⁷

Tavshedspligten omfatter oplysninger om enkeltpersoners private forhold, forretningshemmeligheder og oplysninger om forhold, hvor hemmeligholdelse har væsentlig betydning for statens sikkerhed.

Tavshedspligten for oplysninger om enkeltpersoners private forhold er ikke begrænset til oplysninger om sensitive forhold, f.eks. sygdom og sociale problemer. Oplysninger om privatøkonomi, cpr-nummer og beskyttede adresser er også omfattet, men ikke oplysninger om jagttegn, kørekort, civilstand eller adresseoplysninger i folkeregisteret. Der er ikke tavshedspligt om, hvem der har medvirket ved behandlingen af en sag.

Tavshedspligt af hensyn til beskyttelse af forretningshemmeligheder og statens sikkerhed omtales nærmere i senere afsnit.

Tavshedspligten omfatter desuden oplysninger, der konkret vurderet må hemmeligholdes for at beskytte væsentlige hensyn til udenrigspolitiske interesser, forebyggelse og efterforskning af straffesager, gennemførelse af kontrol, det offentliges økonomiske interesser eller forskere og kunstners originale idéer samt foreløbige forskningsresultater og manuskripter. Generalklausulen om

¹⁷ [L 145, 2012-13](#), forslag til lov om ændring af forvaltningsloven og retsplejeloven.

oplysninger, ”hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet”, er også med i forvaltningsloven ligesom i offentlighedsloven. Den omtales nærmere i senere afsnit.

Disse tavshedspligter forudsætter en nærliggende risiko for væsentlig skade. En abstrakt risiko for en negativ reaktion fra et andet land er f.eks. ikke tilstrækkelig til at begrunde tavshedspligt af udenrigspolitiske hensyn

Hensyn til efterforskning i straffesager og gennemførelse af kontrol kan konkret begrunde tavshedspligt, men kan også begrunde åbenhed for at få offentlighedens medvirken til opklaring af forhold.

Offentlighedslovens brede undtagelser for forberedelse af lovgivning, interne dokumenter, ministerbetjening og udveksling mellem ministre og folketingsmedlemmer betyder ikke, at der er tavshedspligt.¹⁸

Offentlighedslovens kalenderundtagelse betyder heller ikke, at der er tavshedspligt for oplysninger om møder, f.eks. med lobbyister. Personaleoplysninger, der er undtaget fra aktindsigt, er ikke omfattet af tavshedspligt, medmindre der er tale om sensitive oplysninger om private forhold.

3.2 Usikkerhed om tavshedspligten for erhvervsforhold

Forvaltningslovens tavshedspligt for oplysninger om erhvervsmæssige forhold omfatter ”oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende” (§ 27, stk.1, nr. 2).

Forretningshemmeligheder er begrænset til interne oplysninger, der har særlig værdi for virksomheden og holdes tæt til kroppen (se afsnit 2.1). Forvaltningslovens tavshedspligt omfatter som udgangspunkt mange flere oplysninger, men er begrænset af tilføjelsen om, at hemmeligholdelse skal have væsentlig økonomisk betydning for virksomheden.

Den tilsvarende undtagelse fra aktindsigt blev ændret markant i 2013 med en tilføjelse i bemærkningerne om *klar formodning* for skade ved offentlighed. Virksomheden skal høres, og hvis den kan konkretisere, at offentlighed vil skade den, er det normalt nok til, at myndigheden kan hemmeligholde oplysninger.¹⁹

Eksempel: Finansministeriet afslog aktindsigt til Politiken, der anmodede om at få oplyst størrelsen på de øvrige tilbud, da staten havde solgt en større del af DONG til Goldman Sachs. Finansministeriet lagde i begrundelsen vægt på, at offentlighed ville betyde, at fremtidige investorer ville afstå fra at give tilbud, og at staten derfor ville tabe ved fremtidige salg. Ombudsmanden konstaterede, at Finansministeriets argument ikke byggede på en konkret vurdering eller konkrete erfaringer. På

¹⁸ [Offentlighedsloven](#) §14 om meroffentlighed omfatter undtagelserne i lovens §§ 19 - 21 og 23 – 35. [Offentlighedskommissionens betænkning 1510.2009, bind 2](#), side 734-740 forklarer, at meroffentlighedsprincippet betyder oplysninger principielt er undergivet offentlighed. Se i øvrigt ”*Om fortrolighedsbegrebet i straffeloven, offentlighedsloven og forvaltningsloven*” af Hans Gammeltoft Hansen i Festskrift til Claus Haagen Jensen, 2007 side 13.

¹⁹ [Lovforslaget om offentlighedsloven](#), L 144, FT 2012-13, specielle bemærkninger til § 30, nr. 2. Mohammad Ahsan: *Offentlighedsloven med kommentarer*, 2014, side 530.

baggrund af bemærkningerne til offentlighedsloven 2013 om klar formodning for skade, konkluderede ombudsmanden, at ministeriet kunne afslå aktindsigt.²⁰

Efter massiv offentlig kritik af lukketheden om DONG-handelen fik medlemmer af Folketingets finansudvalg mulighed for at se aftalen, og hvilke tilbud der ellers var givet, men med pålæg om tavshedspligt.

Virksomheder, der forhandler med offentlige myndigheder om priser og andre vilkår for køb og salg, har typisk en stærk interesse i fortrolighed i forhandlingsfasen. Når aftale er indgået, har hensyn til fortrolighed ikke samme vægt, mens offentlighed om pris og beløbsstørrelser på andre tilbud har desto større vægt for at sikre demokratisk kontrol og incitamenter til fair konkurrence. Før ændringen i 2013 blev offentlige myndigheders betalinger som altovervejende hovedregel oplyst ved aktindsigt, og tilbud blev efter konkret vurdering.²¹

EU-direktivet og loven om forretningshemmeligheder begrænser tavshedspligten til egentlige forretningshemmeligheder, men direktivet udelukker ikke nationale definitioner. Paralleliteten mellem tavshedspligt og offentlighedslovens undtagelse giver usikkerhed for ansatte og politikere, der vil kritisere myndigheder for at købe for dyrt eller sælge for billigt. Det er besynderligt, at ansatte og politikere ved offentlige forvaltninger tilsyneladende har en bredere tavshedspligt end privatansatte på dette vigtige område.

Uanset den brede formulering kan forvaltningslovens tavshedspligt for erhvervsforhold ikke omfatte oplysninger om, at en virksomhed anvender ulovlige forretningsmetoder eller overtræder regler for miljøbeskyttelse, produktsikkerhed mv. Tavshedspligten kan heller ikke omfatte oplysninger om nepotisme ved offentlige myndigheders køb og salg.²²

Beskyttelsen af whistleblowere i direktivet om forretningshemmeligheder kan ikke fraviges ved nationale regler, og den gælder også ved whistleblowing fra den offentlige sektor (se afsnit 2.2).

3.3 Statens sikkerhed er et diffust begreb

Forvaltningslovens tavshedspligt af hensyn til statens sikkerhed blev ændret i 2013 og forudsætter ikke længere en konkret vurdering (§ 27, stk. 2). Ligesom offentlighedslovens tilsvarende undtagelse fra aktindsigt kan tavshedspligten bygge på en generel vurdering af, om hemmeligholdelse af bestemte oplysningstyper har væsentlig betydning for statens sikkerhed.

Ved ændringen blev ikke angivet pejlemærker for, hvilke oplysningstyper der skal undtages fra aktindsigt og samtidigt være omfattet af tavshedspligt. Statens sikkerhed er et diffust begreb, der er brugt til at hemmeligholde meget forskellige oplysninger.

Eksempel: Farlige virksomheder skal registreres af hensyn til beredskabsplaner, og et EU-direktiv (vedtaget efter en alvorlig ulykke i Seveso i Italien) kræver, at offentligheden ikke holdes i uvidenhed. Alligevel blev aktindsigt i oplysninger om risikovirksomheder i mange år generelt afvist med

²⁰ [FOB 2016-54](#).

²¹ [Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper](#) afsnit 4 i redegørelsen af Oluf Jørgensen, 1. juni 2020. FOB 1979.294 om tilbud.

²² Ahsan: Offentlighedsloven med kommentarer, 2014, side 529.

henvisning til statens sikkerhed. Gennem en række klagesager, der blev rejst af Åbenhedstinget, nåede myndigheder frem til en saglig praksis, hvor hemmeligholdelse begrænses til specifikke oplysninger, der kan bruges af potentielle terrorister, f.eks. om placering af giftstoffer. Oplysninger om risici, der har særlig relevans for naboer til risikovirksomheder, må ikke hemmeligholdes.²³

Eksempel: Den tidligere chef for Politiets Efterretningstjeneste (PET) gav i interviews en række oplysninger om efterretningstjenesten til bogen "Syv år for PET", der skulle udkomme i oktober 2016. Han blev anklaget for at true statens sikkerhed ved oplysninger 28 steder i bogen, 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 dømt i byretten, men Østre Landsret fri fandt på alle punkter bortset fra en enkelt passage, der bekræftede en konkret oplysning, der havde været offentliggjort tidligere. Straffen blev 10 dagbøder af 1.000 kr.²⁴

Eksempel: Domstolsstyrelsen afslog aktindsigt til Information, der undersøgte baggrunden for nedlukningen af domstolene under coronakrisen i foråret 2020. Afslag blev bl.a. begrundet med henvisning til statens sikkerhed og en mystisk forklaring om, at domstoles sikkerhed kan bringes i fare ved aktindsigt. Med bistand fra whistleblowing afdækkede den journalistiske research, at nedlukning af domstolene skete efter dialog mellem Domstolsstyrelsen og Justitsministeriet. Det førte til en principiel debat om domstolenes uafhængighed. Ekspertudvalget, som Folketinget har nedsat til at undersøge myndigheders håndtering af coronakrisen, har besluttet at inddrage nedlukningen af domstolene i undersøgelsen.²⁵

Eksempel: I august 2020 har Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) oplyst i en pressemeddelelse, at en eller flere whistleblowere i november 2019 afleverede et omfattende materiale, der har været tilbageholdt af Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) ved tilsynets konkrete kontroller. Ifølge tilsynets pressemeddelelse indikerer materialet, at FE har etableret ulovlig indhentning og videregivelse af en betydelig mængde oplysninger om danske statsborgere. Tilsynet oplyser, at der i FE's ledelse og dele af tjenesten eksisterer en kultur, hvor oplysninger om eventuelle uberettigede aktiviteter holdes skjult overfor tilsynet. Tilsynet anbefaler etablering af en whistleblowerordning i tilsynets regi med fornødne ressourcer.²⁶

Eksempel: Et par dage før tilsynets pressemeddelelse besluttede forsvarsministeren at sende chefen og to ledende medarbejdere i FE hjem. Jyllands-Posten ønskede at undersøge, hvornår ministeriet blev informeret og anmodede om aktindsigt i kommunikationen mellem FE og Forsvarsministeriet under tilsynets undersøgelse. Det meste blev afvist, selv datoer i aktlisten for ministeriets modtagelse af dokumenter blev skjult med henvisning til væsentlige risici for statens sikkerhed.²⁷

²³ [Åbenhedstingets dokument Farlige virksomheder](#) med link til dokumenter i en række sager. Peter Pagh: Risiko-virksomheder, Juristen nr. 1, 2011.

²⁴ Østre Landsret 28. februar 2020.

²⁵ Domstolsstyrelsens afslag til Information om aktindsigt 17.7.2020. Opfølgning på sagen er omtalt i Information 11.11.2020: *Ekspertudvalg vil undersøge den omdiskuterede coronanedlukning af domstolene.*

²⁶ [Pressemeddelelsen fra Tilsynet](#) 24/8 2020. Se endvidere [oplysninger til DR](#) om *Hemmelige rapporter: USA spionerede mod danske ministerier og forsvarsindustri*, 15. november 2020.

²⁷ Forsvarsministeriets afslag på aktindsigt til Jyllands-Posten 7.10 og 9.10.2020

I sagen om Forsvarets Efterretningstjeneste indikerer oplysninger fra en eller flere whistleblowere, at det amerikanske efterretningsvæsen NSA har fået mulighed for at spionere mod ministerier og en dansk virksomhed. I stedet for at sikre Tilsynet med Efterretningstjenester ressourcer til at undersøge sagen, har justitsministeren fremsat lovforslag om en undersøgelseskommission. Lovforslaget pålægger tavshedspligt om enhver oplysning. Beretning afgives til justitsministeren. Kommissionen kan offentliggøre en sammenfatning, der dog ikke må indeholde oplysninger, der vil kunne skade statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter. Tavshedspligten er således udvidet i forhold til den almindelige tavshedspligt for oplysninger, der har væsentlig betydning for statens sikkerhed.²⁸

Klassificering

Et cirkulære fra Statsministeriet om sikkerhedsbeskyttelse af klassificerede dokumenter henviser uden nærmere specifikation til Danmarks forpligtelser i forhold til NATO, EU, internationale traktater og national lovgivning.

Cirkulæret nævner information af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse uden pejlemærker for, hvilke typer oplysninger der kan eller skal klassificeres.²⁹

Ved klassifikation af oplysninger benyttes fire grader: 1) »Yderst hemmeligt« når videregivelse ville kunne forvolde »overordentlig alvorlig skade«, 2) »hemmeligt« ved risiko for »alvorlig skade«, 3) »fortroligt« ved risiko for »skade« og 4) »til tjenestebrug« ved »informationer, der ikke må offentliggøres eller komme til uvedkommendes kendskab«. Kategorien »til tjenestebrug« er ikke begrundet med risiko for skade.

Udstederen af et dokument har ansvaret for klassificering. Ifølge cirkulæret bør udstederen jævnligt gennemgå klassificerede dokumenter med henblik på nedklassificering eller afklassificering. Modtageren af et dokument må ikke ned- eller afklassificere uden skriftligt samtykke fra udstederen eller anvende information til andre formål end fastsat af udstederen.

Ud over informationer, der har sikkerhedsinteresse for NATO eller EU, kan enhver offentlig myndighed ifølge cirkulæret bestemme, at reglerne skal finde anvendelse på andre informationer, der har sikkerhedsmæssig betydning. Cirkulæret nævner uden nærmere forklaring, at det skal ske inden for rammerne af gældende lovgivning.

Offentlighedsloven og forvaltningslovens regler for offentlighed og tavshedspligt kan ikke tilside-sættes alene ved klassificering af dokumenter, men i praksis fører rutinemæssig klassificering til væsentlige begrænsninger i offentlighed.³⁰

Militære hemmeligheder

Den militære straffelovs § 32 indeholder en særlig tavshedspligt. Ansatte ved militæret og hjemsendte kan straffes med op til 8 års fængsel, hvis de røber militære hemmeligheder, de har fået

²⁸ [Forslag til lov om undersøgelse](#) af visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste fremsat 8. oktober 2020.

²⁹ [Cirkulære fra Statsministeriet](#) om sikkerhedsbeskyttelse af klassificerede dokumenter af 7.12.2014.

³⁰ Aagaard, Charlotte, H.C. Mathiesen og Jens Ringsmose (2014): *Frontlinjer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

kendskab til under tjenesten. Når forholdet har en grov karakter, går strafferammen op til 12 års fængsel, og under væbnet konflikt eller truende udsigt hertil kan straffen stige til fængsel på livstid. I krigstid kan enhver straffes efter paragraffen.³¹

En journalist eller anden person, der uberettiget skaffer sig oplysninger om militære hemmeligheder, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 år og under væbnet konflikt eller truende udsigt hertil op til 10 års fængsel. De meget høje strafferammer kom ind i loven i 2005. Tidligere kunne kun forsætlige handlinger straffes. Nu kan groft uagtsomme overtrædelser straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år, og under væbnet konflikt eller truende udsigt hertil kan straffen stige til fængsel i 4 år.

Udtrykket militære hemmeligheder omfatter enhver oplysning, som kan skade landets forsvar, hvis den bliver tilgængelig for fremmed magt. Det er ikke nødvendigt, at oplysninger faktisk videregives til fremmed magt. Hverken lovforslaget eller betænkningen indeholder nærmere angivelser af, hvilke typer oplysninger der skal hemmeligholdes.

Meget høje strafferammer kombineret med bred definition af »væbnet konflikt eller truende udsigt hertil« og diffus henvisning til »militære hemmeligheder« har afskrækkende virkning for whistleblowing og undersøgende journalistik.

3.4 Generalklausul angiver ingen beskyttelseshensyn

Generalklausul er – meget rammende – den officielle betegnelse for en undtagelse fra aktindsigt og tilsvarende bestemmelse om tavshedspligt. Den henviser blot til ”private og offentlige interesser” med en diffus tilføjelse: ”hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet” (forvaltningsloven § 27, stk. 4, nr. 5).

Ombudsmanden har i en række sager udtalt, at generalklausulen skal bruges relativt snævert og med en konkret begrundelse for, at særlige forhold nødvendiggør hemmeligholdelse. Det er ikke tilstrækkeligt, at myndighederne henviser til ordlyden i undtagelsen og supplerer med nogle generelle og abstrakte risici. Afslag på aktindsigt skal bygge på særlige omstændigheder og reelle og sandsynlige risici for væsentlig skade ved udlevering af de konkrete oplysninger, siger ombudsmanden.

Generalklausulen bruges jævnligt til at beskytte beslutningsprocesser som supplement til andre undtagelser. Den kan bruges til at hemmeligholde oplysninger om faktiske forhold, der ikke kan undtages efter reglerne om interne dokumenter, ministerbetjening eller den særlige politikerundtagelse.³²

Eksempel: I begyndelsen af coronakrisen blev generalklausulen brugt af regioner til at afslå aktindsigt i oplysninger, regionerne havde sendt til Sundhedsstyrelsen om kapacitet og eventuelle kapacitetsmangler (antal respiratorer, personaleressourcer mv.). Afslag blev bl.a. begrundet med

³¹ [Militær straffelov](#) 530.2005 bygger på betænkning fra et udvalg under Forsvarsministeriet 2004.

³² [Lovforslaget om offentlighedsloven](#), L 144, FT 2012-13, specielle bemærkninger til § 33, nr. 5 i L 144, FT 2012-2013.

frygten for at skabe uro og panik i en ekstraordinær situation. Afslag blev indbragt for Ankestyrelsen, men styrelsen fandt ikke grundlag for at rejse tilsynssager. Folketingets Ombudsmand kritiserer afslaget på aktindsigt. Ombudsmanden henviser til, at afslag ikke kan begrundes med, at offentlighed vil skabe eller forøge en generel eller abstrakt utryghed eller usikkerhed i befolkningen. Det gælder også i en ekstraordinær situation.³³

Justitsministeren foreslog i 1985, at hensynet til den interne beslutningsproces skulle indgå i forvaltningslovens opregning af hensyn, der kan begrunde tavshedspligt. Forslaget blev afvist af et flertal i Folketingets Retsudvalg og udgik af lovforslaget. Som indledning til forvaltningslovens opregning af hensyn blev indføjet: "navnlig af hensyn til", og det blev pointeret, at der kun i særlige tilfælde kunne være tavshedspligt af hensyn til den interne beslutningsproces.³⁴

Med ændringen i 2013 blev forbeholdet "navnlig af hensyn til" fjernet, og der blev gennemført fuldstændig parallelitet mellem tavshedspligten og offentlighedslovens undtagelser for oplysninger.

De brede undtagelser fra aktindsigt for at beskytte beslutningsprocesser er ikke omfattet af tavshedspligt, og det er en omgåelse af loven, når generalklausulen bliver brugt. Generalklausulen må f.eks. ikke bruges til repressalier mod en whistleblower, der videregiver interne oplysninger fra forhandlinger eller faglige vurderinger, der er udvekslet mellem styrelser og ministerier eller mellem ministerier.

Eksempel: I forbindelse forhandlinger om udligningsreformen kom Jyllands-Posten i besiddelse af en mail fra Socialdemokratiets politik- og presseafdeling til særlige rådgivere i Statsministeriet, Finansministeriet og Social- og Indenrigsministeriet samt nogle af partiets folketingsmedlemmer. Det fremgår, at spin skulle koordineres med de særlige rådgivere, og Finansministerens særlige rådgiver skulle finde "historier på Venstre på baggrund af svar fra forhandlinger og andet."³⁵

Eksempel: Senere under udligningsforhandlingerne lækkede et notat fra Finansministeriet med oplysninger om partiernes krav under forhandlingerne. Ifølge notatet ville Venstre bl.a. tilgodese fem "vigtige V-kommuner". Finansministeriets departementschef oplyste i en mail til Jyllands-Posten: "*Finansministeriet ser med største alvor på læk af interne papirer og har derfor i dag besluttet at anmelde forholdet til Københavns Politi.*" Politiet kontaktede Jyllands-Posten, der af principielle grunde afviste at give oplysninger, og sagen er formentlig henlagt.³⁶

Det er ikke muligt at give en saglig begrundelse for tavshedspligt om en mail, der handler om tilrettelæggelsen af spin. Der er derimod et sagligt behov for fortrolighed om udspil og synspunkter under forhandlinger, men der mangler lovgrundlag for tavshedspligt herom.

Informations- og ytringsfriheden er afgørende for demokratiet. Begrænsninger kan fastsættes ved lov, men kan ikke baseres på en generalklausul, der ikke angiver beskyttelsesinteresser.

³³ [Folketingets Ombudsmand 16. november 2020](#) om afslag på aktindsigt i oplysninger om Region Sjællands beredskab i forbindelse med COVID-19. Se [links til afgørelser](#) i artiklen *Under coronakrisen: Tillid til myndigheder er godt, men blind tillid er ikke*.

³⁴ Justitsministerens forslag blev omtalt i "*Tavshedspligt af hensyn til den interne beslutningsproces*", af Oluf Jørgensen, Juristen oktober 1985. Folketingets Retsudvalg skrev tillægsbetænkning om forslaget 6. december 1985. Se i øvrigt "*Fortrolighed i forvaltningen*" af Martin Basse og Oluf Jørgensen, Munksgaard, 1988.

³⁵ Jyllands-Posten 23.2.2020: *Intern S-mail afslører angrebsplaner mod V midt i milliardforhandlinger*.

³⁶ Jyllands-Posten 5.3.2020: *Et lækket notat har igen sat ild til de konfliktramte forhandlinger om udligning*.

3.5 Særlige regler udvider tavshedspligten

Særlige regler om tavshedspligt i forskellige love supplerer den almindelige tavshedspligt. I modsætning til de almindelige regler har særlige regler om tavshedspligt også virkning som undtagelser fra aktindsigt (ofl § 35).

Regler, der blot henviser til eller gentager de almindelige regler i straffeloven eller forvaltningsloven, kan ikke regnes for særlige regler om tavshedspligt. Det kan derimod regler, der præciserer eller udvider tavshedspligtens omfang.³⁷

Tavshedspligten i den militære straffelov er omtalt ovenfor. Nedenfor omtales tre andre eksempler, men der er mange flere.

Skatteforvaltningsloven har en særlig tavshedspligt

Skatteforvaltningsloven § 17: ”Skattemyndighederne skal under ansvar efter §§ 152, 152 a og 152 c - 152 f i straffeloven iagttage ubetinget tavshed over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervmæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med.”

Denne tavshedspligt omfatter alle oplysninger, der kan identificere borgere og virksomheder og vedrører deres økonomiske, erhvervmæssige eller private forhold. Med skatteforvaltningsloven fra 2005 kom forvaltningen af moms, andre afgifter og told ind under denne absolutte tavshedspligt, der tidligere kun omfattede forvaltning af indkomstskat og ejendomsværdiskat.³⁸

Eksempel: I en klagesag om aktindsigt i skattesag vedrørende udbydere af arbejdskraft via digitale arbejdsplatforme konkluderede Skatteankestyrelsen, at det skal vurderes konkret, om oplysninger identificerer de enkelte virksomheder og derfor er omfattet af tavshedspligten. Der skulle gives aktindsigt i andre oplysninger.³⁹

Oplysninger, der ikke identificerer enkelte borgere eller virksomheder, falder uden for skatteforvaltningslovens tavshedspligt, f.eks. oplysninger om skatteforhold i en branche, inddrivelse af skattegæld og Skattestyrelsens vejledninger.

For selskabsskat er fastsat en undtagelse, der giver mulighed for at offentliggøre oplysninger om selskabers skattepligtige indkomst og den beregnede skat.

Særlig tavshedspligt for finanstilsyn og hvidvask

Loven om finansiel virksomhed § 354 fastslår, at Finanstilsynets ansatte skal hemmeligholde ”fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsyns- og afviklingsvirksomhed.” Tavshedspligten gælder også for personer, der udfører serviceopgaver, og eksperter, der handler på

³⁷ [Offentlighedskommissions betænkning 1510.2009, bind 2](#) side 731 ff. *Åbenhed i forvaltningen* af Martin Basse og Oluf Jørgensen, Munksgaard 1986, side 175-179.

³⁸ Forslag til [skatteforvaltningsloven](#) fremsat 24.2.2005, § 17, almindelige bemærkninger pkt. 4.6.1 og 4.6.2.

³⁹ Afgørelser fra Skatteankenævnet 5.12.2019, sagsnr. 19-0097186 og 19-0097296. Se også ombudsmandens undersøgelse af aktindsigt hos Told og Skattestyrelsen, FOB 2005.621.

tilsynets vegne. Tavshedspligten hindrer ikke, at fortrolige oplysninger videregives til en række instanser, der i så fald bliver omfattet af den særlige tavshedspligt.⁴⁰

Eksempel: I forbindelse med journalistisk research i en sag om hvidvask i Nordea afviste Finanstilsynet i første omgang aktindsigt i alle oplysninger. Erhvervsankenævnet udtalte i januar 2020, at der skal foretages en konkret vurdering af de enkelte oplysninger for at afgøre, om de er fortrolige. Den endelige afgørelse i sagen gav dog ikke væsentlige oplysninger.⁴¹

Hvidvaskloven har tilsvarende regler om tavshedspligt for Finanstilsynet, Spillemyndigheden, Told- og skatteforvaltninger og andre offentlige forvaltninger, der deltager i operativ bekæmpelse af hvidvask.⁴²

Virksomheder har oplysnings- og underretningspligt til kontrolmyndigheder (se afsnit 4.2). Alligevel er den skærpede tavshedspligt begrundet med, at virksomheder skal kunne have tillid til, at tilsynet ikke videregiver oplysninger.⁴³

Tavshedspligten går videre end hvidvaskdirektivet, der stiller krav om beskyttelse af whistleblowers identitet, men ikke andre krav til harmonisering af fortrolighed. I forbindelse med DR's journalistiske research i sagen om hvidvask i Danske Bank har det britiske Financial Conduct Authority været væsentligt mere åben end det danske Finanstilsyn.⁴⁴

Den særlige tavshedspligt i loven om finansiel virksomhed omfatter ikke "sager om god skik, prisoplysning og kontraktforhold" (§ 354, stk.3). Disse sager er omfattet af almindelige regler om tavshedspligt. I sager, hvor kunder er eller kan være snydt, skal de enkelte kunder, der kan have mistet penge, informeres hurtigst muligt, f.eks. ved systemfejl i gældsinddrivelsessystem.⁴⁵

Finanstilsynets reaktioner skal offentliggøres på tilsynets hjemmeside med angivelse af virksomhedens navn. Virksomheden skal selv på en synlig måde offentliggøre oplysninger på forsiden af sin hjemmeside med link til Finanstilsynets reaktion. Denne omtale må tidligst fjernes efter tre måneder. Lignende krav om offentliggørelse gælder for strafferetlige reaktioner i form af fældende dom eller bødevedtagelse. Finanstilsynet kan desuden offentliggøre resultatet af tilsynets stresstest af en finansiel virksomhed (§ 354 a – h).

Hvidvaskloven § 55 har supplerende regler om offentlighed. Det fremgår, at beslutning om at overgive en sag til politimæssige efterforskning offentliggøres som resumé, og offentliggjorte reaktioner skal være tilgængelige på Finanstilsynets hjemmeside i fem år.

EKF Danmarks Eksportkredit har fået en absolut tavshedspligt

⁴⁰ [Lov om finansiel virksomhed](#) LBK af 6.9.2019.

⁴¹ Erhvervsankenævnets kendelser 28. januar og 15. oktober 2020 i sagen Danmarks Radio mod Finanstilsynet.

⁴² [Hvidvaskloven](#): Bekendtgørelse af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, LBK 380 af 2.4.2020 § 56, § 63, § 69, § 69 c og § 74 a.

⁴³ [Forslag til hvidvaskloven](#), L 41 af 14.10.2016 specielle bemærkninger til § 49.

⁴⁴ ["Beskidte milliarder"](#): Sådan blev hvidvask sag til Danske Banks største krise, DR 20.9.2020.

⁴⁵ [Finanstilsynets påbud til Danske Bank for fejl i gældsinddrivelsessystemer](#) 21.9.2020. [Finanstilsynets kommentar](#) vedrørende Danske Banks gældsinddrivelsessystem 1.10.2020.

EKF-loven fik i efteråret 2019 følgende bestemmelse i § 14 a: *Personer, som medvirker til aktiviteter i henhold til denne lovs § 2, har under ansvar efter straffelovens §§ 152-152 e tavshedspligt med hensyn til enhver oplysning, som de i den forbindelse får kendskab til.*

Denne absolutte tavshedspligt blev indført med en besynderlig begrundelse. Det fremgår af et notat fra Erhvervsministeriet, at ministeriet fremover vil undgå offentlighed, som tidligere aktindsigter har givet om et projekt i Armenien, der førte til omfattende ødelæggelser af miljø og livsvilkår for lokalbefolkning.⁴⁶

Denne absolutte tavshedspligt betyder, at personer, der medvirker ved behandlingen af sager om eksportstøtte, nu har tavshedspligt under strafansvar om enhver oplysning, de får kendskab til om projekter. Tavshedspligten er ikke begrænset til personer ansat i EKF, men gælder også for ansatte i banker og andre virksomheder, der medvirker ved sager. Uanset Erhvervsministeriets intentioner må tavshedspligten dog være begrænset for miljøoplysninger jf. afsnit herom nedenfor.

Hvor mange særlige tavshedspligter

Ministerierne berettede i 2009 om i alt 31 særlige regler om tavshedspligt, da de blev anmodet om en opgørelse til brug for Offentlighedskommissionen. Nogle regler kan være ophævet siden 2009, og andre kommet til.⁴⁷

Det er meget vanskeligt at få overblik over de mange spredte lovregler om særlig tavshedspligt, der kan betyde total lukkethed om nogle forvaltningsområder.

Indførelsen af en særlig tavshedspligt i EKF-loven blev vedtaget i en stor lovpakke, og hverken lovforslagets titel, høringskrivelser eller anden officiel information fortalte om den tilsigtede skærpende af hemmeligholdelsen. Hverken lovforslaget eller den vedtagne lov fremgår af Offentlighedsportalen, hvor lovforslag og love, der påvirker retten til aktindsigt, skal registreres (offentlighedsloven § 18).

3.6 Snæver åbning for offentliggørelse ved åbenbar samfundsinteresse

Tavshedspligt gælder ikke, når den ansatte er forpligtet til at udtale sig eller handler i ”berettiget varetægelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv” (straffelovens § 152 e).

Den samfundsmæssige interesse skal afvejes mod beskyttelsesinteressen for at afgøre, om det er berettiget af videregive. Begrænsningen til ”åbenbar” blev indføjet i 1939 for at modvirke, at det blev for let at offentliggøre oplysninger med henvisning til samfundsmæssige interesser.⁴⁸

⁴⁶ [Lovforslag 46, 2019-20](#), om ændring af forskellige love, § 17 om ændring af EKF-loven. Artikel af Jens Malling: [Minister reagerer på Eftertryks afsløringer – med øget lukkethed](#), Eftertryk 14. maj 2020.

⁴⁷ [Offentlighedskommissionens betænkning](#), 1510.2009 bind 2, bilag 5, side 1103.

⁴⁸ Kommenteret straffelov, speciel del, af Vagn Greve, Asbjørn Jensen, Poul Dahl Jensen og Gorm Toftegaard Nielsen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 9. udgave 2008, side 142.

I betænkningen ”Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte” er begrebet ”meddeleret” brugt om retten til at offentliggøre for at varetage åbenbar almeninteresse. Ifølge betænkningen er det centrale spørgsmål, i hvilket omfang offentligt ansatte har ret til at videregive oplysninger om ulovlig forvaltning mv. Betænkningen giver ikke klare pejlemærker.⁴⁹

Eksempel: En whistleblower blev dømt for at videregive vurderinger om masseødelæggelsesvåben i Irak, som Forsvarets Efterretningstjeneste havde udarbejdet til regeringen som grundlag for beslutningen om deltagelse i Irakkrigen. Videregivelsen til journalister ved Berlingske Tidende skete et år senere. Østre Landsret dømte for overtrædelse af tavshedspligten under skærpende omstændigheder (straffelovens § 152, stk. 2).

I begrundelsen henviste landsretten bl.a. til, at efterretningstjenesten ”også på tidspunktet for tiltaltes videregivelse af trusselsvurderingerne var berettiget til at kræve disse hemmeligholdt, selv om der, for så vidt angår spørgsmålet om Iraks masseødelæggelsesvåben, på dette tidspunkt i offentligt tilgængelige rapporter var tilsvarende oplysninger.” På baggrund af vidneforklaring fra FE-chefen fandt landsretten, at offentliggørelsen medførte risiko for, at FE’s udenlandske samarbejdspartnere fremover ikke ville give oplysninger i samme omfang som hidtil.

Ifølge landsretten kunne den betydelige offentlige interesse i at kende grundlaget for Danmarks deltagelse i krigen i Irak ikke i sig selv føre til, at lækagen var berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse (straffelovens § 152 e). Landsretten begrundede dette med risikoen for at skade efterretningstjenestens virksomhed, og at det ikke kunne lægges til grund, at tiltaltes videregivelse skete ”med henblik på at afdække ulovligheder eller andre forhold af samme alvorlige karakter og heller ikke medvirkede hertil.” Straffen blev fire måneders fængsel.⁵⁰

I Østre Landsrets præmisser i den ovenfor omtalte dom blev åbenbar almeninteresse begrænset til afdækning af ulovligheder og lignende, mens Folketingets og offentlighedens interesse i at få kendskab til beslutningsgrundlaget for dansk krigsdeltagelse var af underordnet betydning.⁵¹

Ifølge Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed er betingelsen ”åbenbar almeninteresse” opfyldt, hvis en ansat f.eks. videregiver oplysninger om *konstaterede* ulovligheder inden for den offentlige forvaltning. Vejledningen giver ikke andre pejlemærker og henviser til, at ”åbenbar almeninteresse” beror på et konkret skøn.⁵²

3.7 Bred åbning for offentliggørelse af miljøoplysninger

Der gælder særlige krav til offentlighed for miljøoplysninger, og tavshedspligten er derfor tilsvarende stærkt begrænset. Miljøoplysningsloven skal overholde internationale krav i Aarhuskonventionen og EU-direktivet om offentlighed for miljøoplysninger. Loven tager dog kun delvis højde for de stærke krav til offentlighed, som konventionen, direktivet og EU-domstolen stiller.⁵³

⁴⁹ [Betænkning 1472.2006](#) Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte, side 101-106.

⁵⁰ UfR 2006.65.

⁵¹ Se kritisk analyse af dommen: Gøtze, Michael (2010): *Ytringsfrihed og tavshedspligt – et retligt spændingsfelt i Irak-krigens skygge*, Kritisk Juss, side 248-272.

⁵² [Justitsministeriets vejledning](#) om offentligt ansattes ytringsfrihed, oktober 2016 afsnit 9 om offentligt ansattes meddeleret og ”whistleblowing”.

⁵³ Oluf Jørgensen: [Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper](#), afsnit 13, 1. juni 2020.

Loven omfatter miljøoplysninger i bred forstand, og på dette punkt er den på linje med konventionen og direktivet. Miljøoplysninger handler om meget mere end oplysninger om natur, miljø og klima. Mange oplysninger om trafik, byggeri, sundhed mv. er også omfattet, fordi de vedrører luft, vand, jord eller andre miljøelementer.

Smittespredning af COVID-19 sker bl.a. gennem overførsel af viruspartikler via små dråber, der spredes i luften fra smittede mennesker eller mink. Sundhedsmyndighederne mente tidligere, at sager om aktindsigt skulle behandles efter miljøoplysningsloven. I praksis blev aktindsigt dog typisk afvist med henvisning til en af offentlighedslovens undtagelser bl.a. generalklausulen. I starten af juli ændrede Sundheds- og Ældreministeriet opfattelse og mente ikke længere, at miljøoplysningsloven skal anvendes. Kort efter kom stigende erkendelse af spredning gennem luften.⁵⁴

EU-direktivet om adgang til miljøoplysninger fastlægger, at nationale regler kan undtage "forretnings- og fabriks-hemmeligheder". De internationale standarder, der gælder for offentlighed om miljøoplysninger, betyder, at tavshedspligten ikke kan omfatte erhvervsforhold i bred forstand, men er begrænset til forretningshemmeligheder (se afsnit 2.1).

EU-domstolen har præciseret, at undtagelse for offentlighed kræver en udtrykkelig og præcis retsregel om tavshedspligt om myndigheders sagsbehandling. Formålet med offentlighedsreglerne for miljøoplysninger er at give offentligheden mulighed for at påvirke beslutningsprocesser. Hemmeligholdelse af hensyn til beslutningsprocesser er derfor kun berettiget for at beskytte fortrolige forhandlinger. Faglige vurderinger kan ikke hemmeligholdes.⁵⁵

Den diffuse "generalklausul" i forvaltningslovens regel om tavshedspligt opfylder ikke konventionen og direktivets krav til fastsættelse af nationale lovregler for tavshedspligt om fortrolige forhandlinger.

Direktivet pointerer, at der gælder særligt stærke krav til offentlighed for oplysninger om emissioner til miljøet. Sådanne oplysninger kan ikke undtages for at beskytte forretningshemmeligheder eller fortrolighed om forhandlinger. Oplysninger om emissioner til miljøet omfatter både faktiske og forudsigelige emissioner, uanset emissioner kommer fra specifikke eller diffuse kilder.⁵⁶

⁵⁴ DR [Detektor 27.11.2020](#): Smitte på minkfarme kan tvinge ministerier til at vise mørlagte corona-dokumenter. [Folketingets Ombudsmand 2014-8](#) om smittespredning af MRSA. Sundheds- og Ældreministeriet 2.7.2020: Revideret notat om aktindsigt og Journalisten 10.9.2020: [Sundhedsministeriet har forringet mediernes mulighed for at dække coronakrisen](#).

⁵⁵ [Flachglas Torgau mod Bundesrepublik Deutschland](#) i sag C-204/09, [ClientEarth v. Europa-Kommissionen](#) i sag C-57/16 [P. Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH v. Europa-Kommissionen](#), i sag C-60/15 P.

⁵⁶ En række domme fra EU-domstolen begrænser hemmeligholdelse af hensyn til beslutningsprocesser og stiller stærke krav til oplysninger om emissioner. Domme er omtalt i [Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper](#), af Oluf Jørgensen, afsnit 13 og 14, 1. juni 2020.

4. Beskyttelse af whistleblowere på særlige områder

Arbejdstilsynet har i mange år haft tavshedspligt om klagers identitet, og det er understreget i arbejdsmiljøloven, at den også gælder i forhold til arbejdsgiveren. Denne fortrolighed gælder også, hvis en arbejdsgiver søger om aktindsigt.⁵⁷

Beboere, pårørende og ansatte kan på samme måde rette henvendelse til Socialtilsynet om bekymrende forhold i et tilbud.⁵⁸

I de senere år er fastsat egentlige beskyttelsesregler på særlige områder. Det er svært at få overblik, og der kan være indført krav på flere områder end de nedenfor omtalte.

Efter finanskrisen blev stillet nye krav til den finansielle sektor, bl.a. om whistleblowerordninger. For hvidvask er disse krav udvidet til en række virksomheder uden for den finansielle sektor. Senest er lovkrav fastsat i forbindelse med udbetalinger af kompensation under coronakrisen.

4.1 Den finansielle sektor fik regler efter finanskrisen

På baggrund af den finansielle sektors rolle i finanskrisen vedtog EU direktiver med krav om mere kontrol, bl.a. whistleblowerordninger.⁵⁹

I marts 2014 vedtog Folketinget lovforslag, der stillede en række krav til den finansielle sektor, bl.a. om whistleblowerordninger. Lovkravet gælder alle virksomheder, Finanstilsynet fører tilsyn med: banker, realkreditinstitutter, forsikringsselskaber, pensionsselskaber, fondsmæglerselskaber, investeringselskaber m.fl. For nogle virksomhedstyper gælder kravet dog kun, når en virksomhed har flere end fem ansatte.⁶⁰

Virksomheder skal have en whistleblowerordning, hvor deres ansatte har mulighed for at indberette anonymt uden om den daglige ledelse via en særlig, uafhængig og selvstændig kanal. En virksomhed kan overlade håndteringen af whistleblowerordning til en anden virksomhed, forudsat lovens krav bliver overholdt. Loven giver også mulighed for at etablere en whistleblowerordning via kollektiv overenskomst, f.eks. i et fagforbund.

⁵⁷ [Arbejds miljøloven](#), LBK 375 af 30.5.2020 § 79, stk. 2.

⁵⁸ [Socialstyrelsen om anonyme henvendelser](#).

⁵⁹ Direktiv om markedet for finansielle instrumenter 2011/61/EF art. 73, [direktiv om kapitalkrav 2013/36/EU](#), art. 71, direktiv om markeds misbrug 596/2014/EU, direktiv om hvidvask 2015/849/EU art. 33 og direktiv om salg af forsikringer 2016/97/EU.

⁶⁰ [Forslag til lov om ændring af lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love](#) fremsat 7.2.2014 omfatter bl.a. lov om finansiel virksomhed, lov om investeringsforeninger m.v., lov om firmapensionskasser, lov om betalingstjenester og elektroniske penge og lov om Arbejds markedets Tillægspension. I loven om finansiel virksomhed er regler om whistleblowerordninger placeret i §§ 75 a og b.

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. Indberetninger kan handle om både meget alvorlige og mindre alvorlige overtrædelser.

Loven forbyder repressalier mod ansatte, der benytter whistleblowerordningen. En ansat, der alligevel bliver udsat for repressalier, har ret til godtgørelse, der fastsættes med udgangspunkt i praksis efter ligebehandlingsloven.⁶¹

Ansatte i den finansielle sektor kan også indberette til Finanstilsynet, der har etableret en whistleblowerordning for overtrædelser og mulige overtrædelser af den finansielle regulering.⁶²

Ansatte kan vælge frit, om de vil bruge det interne system eller Finanstilsynets. Den ansatte vælger om indberetning skal ske anonymt eller med navn. Forbuddet mod repressalier gælder også for ansatte, der indberetter til Finanstilsynet.

Finanstilsynet har desuden en ordning for indberetninger om markedsmissbrug, der kan bruges af alle. Markedsmissbrug handler om insiderhandel, uretmæssig videregivelse af intern viden og kursmanipulation. Finanstilsynet har en whistleblowerside med formularer til anonyme indberetninger i de to ordninger.⁶³

Finanstilsynet har tavshedspligt om oplysninger, der kan identificere en person, der har indberettet en virksomhed for overtrædelse eller potentiel overtrædelse af reglerne udstedt på det finansielle område. 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.

4.2 Hvidvaskreglerne omfatter mere end den finansielle sektor

Hvidvask handler om camouflering af økonomisk udbytte eller andre midler, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. 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.⁶⁴

⁶¹ [Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.](#), LBK 1001 af 24.8.2017.

⁶² Finanstilsynet har til brug for denne rapport oplyst antal indberetninger til whistleblowerordningen: 33 i 2015, 50 i 2016, 97 i 2017, 124 i 2018 og 183 i 2019. Foreløbige tal for 2020 tyder på fortsat stigning.

⁶³ [Finanstilsynets whistleblowerordning](#) vedrørende den finansielle regulering, [Finanstilsynet whistleblowerordning vedrørende markedsmissbrug](#) og [whistleblowerside med formularer](#) til indberetning.

⁶⁴ [EU-direktivet om hvidvask](#), 2015/849 af 20.5.2015. [Hvidvaskloven](#), LBK 380 af 2.4.2020 lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme.

Hvidvask er ikke begrænset til indtægter fra våbensmugling, narkohandel og lignende. Pengene kan stamme fra alle mulige former for strafbare handlinger. Gevinster fra overtrædelser skatte- og afgiftsregler er også omfattet.⁶⁵

Eksempel: Whistleblowing til Berlingske Tidende og til et internationalt journalistsamarbejde ICIJ har sikret offentligheden kendskab til omfattende hvidvask gennem banker. Sagen om hvidvask i Danske Bank omfatter kriminelle midler i størrelsesordenen 1.500 milliarder kroner. Whistleblowing af dokumenter fra de amerikanske finansmyndigheder har givet oplysninger om, at hvidvaskede midler stammer fra våbensmugling, skattesvind og russiske mafiamidler.⁶⁶

Hvidvaskdirektivet pålægger medlemsstaterne at oprette en særlig finansiel efterretningsenhed til forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask (FIU Financial Intelligence Unit). I Danmark er opgaven placeret hos Hvidvasksekretariatet hos Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK).

Virksomheder og personer, der udøver virksomhed 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 formode, at en transaktion, midler eller en aktivitet har eller har haft tilknytning til hvidvask. Det gælder f.eks. spiludbydere, kunsthandlere, ejendomshandlere og auktionshuse. Advokater, revisorer, skatterådgivere mv. er som udgangspunkt også omfattet af hvidvaskloven.⁶⁷

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 Landskatteretten, 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.

Hvidvasksekretariatet modtager tusinder af underretninger om mulig hvidvask hver måned, og antallet er stigende. Rigsrevisionen og statsrevisorerne har udtalt kritik af manglende opfølgning på mange sager.⁶⁸

Interne 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.

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.

⁶⁵ Punkt 11 i hvidvaskdirektivets indledende betragtninger.

⁶⁶ [Hvidvask i Danske Bank](#), DR 21.9.2020.

⁶⁷ [Advokatsamfundet indfører styrket tilsyn med hvidvask](#), oktober 2020.

⁶⁸ [Finans Danmark 3.12.2020](#): Antallet af underretninger fra bankerne om hvidvask stiger fortsat støt. DR 24.1.2020: [Bagmandspolitiet får hård kritik](#).

En virksomhed må ikke udsætte en ansat eller tidligere ansat for repressalier som følge af indberetning om hvidvask. Repressalier kan udløse krav på 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 kun omfatter repressalier, der er besluttet efter, at den ansatte eller tidligere ansatte har indberettet en virksomheds overtrædelse eller potentielle overtrædelse.⁶⁹

Hvidvaskdirektivet forbyder ledelse og ansatte at oplyse den pågældende kunde eller tredjemand, at mistanke om hvidvask er indberettet eller bliver undersøgt (art. 39). Dette krav er stillet for at undgå, at undersøgelser og effektiv bekæmpelse bliver undergravet.⁷⁰

Loven udvider dette forbud til en pligt til at hemmeligholde oplysninger om underretning og undersøgelser eller overvejelser herom (§ 38). Tavshedspligten forhindrer ikke, at oplysninger bliver videregivet til tilsyn eller til retshåndhævelse.

4.3 Kompensationsordninger for COVID-19

I foråret 2020 blev indført regler om beskyttelse af whistleblowere for at forebygge og afdække svindel med Erhvervsstyrelsens kompensationsordninger. Reglerne i loven om erhvervsfremme skal gøre det mere sikkert for personer at give oplysningerne til Erhvervsstyrelsen om kendskab til eller mistanke om ulovligheder eller uregelmæssigheder.⁷¹

Loven pålægger Erhvervsstyrelsen at etablere en whistleblowerordning for oplysninger, der har betydning for styrelsens kontrol af kompensationsgrundlaget. Underretninger indsendes digitalt via Erhvervsstyrelsens hjemmeside.⁷²

Erhvervsstyrelsen må ikke videregive oplysninger, der gør det muligt at afsløre identiteten på en person, der har benyttet ordningen. Tavshedspligten gælder tilsvarende for andre myndigheder, der får oplysninger om en sag, f.eks. politiet.

Tavshedspligten betyder, at heller ikke virksomheden eller personer, der har modtaget kompensation, kan få oplysninger om identiteten på whistlebloweren ved aktindsigt eller partshøring. Partshøring om andre oplysninger kan undlades ved anmeldelser, der er åbenbart grundløse, og når hensyn til bevissikring mv. taler mod.

Tavshedspligten for Erhvervsstyrelsens ansatte omfatter samtlige oplysninger, der modtages fra Hvidvasksekretariatet i SØIK som led i kontrollen med kompensation for COVID-19.

⁶⁹ Finanstilsynets vejledning om lov om hvidvaskloven, udkast til ny vejledning på [høringsportalen](#) med høringsfrist 24.7.2020.

⁷⁰ [Hvidvaskdirektivet](#) art. 39 og punkt 46 i de indledende betragtninger.

⁷¹ [Forslag til lov om ændring af lov om erhvervsfremme](#), L 198 2019-20. [Lovforslag som vedtaget](#) §§ 22 a og b.

⁷² Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet offentliggør med korte mellemrum [opgørelser over anmeldelser](#), der er modtaget i forbindelse med hjælpepakkerne, pr. 2/11 2020 var modtaget 141 anmeldelser.

En virksomhed må ikke udsætte ansatte eller tidligere ansatte for repressalier på grund af whistleblowing. Det er pointeret i loven, at det også gælder i forbindelse med løn og løntillæg.

Ansatte eller tidligere ansatte, der alligevel bliver udsat for repressalier, har ret til godtgørelse efter principperne i lov om ligestilling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse. Godtgørelsen fastsættes under hensyn til ansættelsestid og sagens øvrige omstændigheder.

5. Underretning fra offentligt ansatte til overordnede og tilsyn

5.1 Ulovbestemte retsprincipper

Der er ikke lovgivet om offentligt ansattes ret eller pligt til at underrette overordnede om ulovlige eller fagligt uforsvarlige forhold, og der er nogen usikkerhed om de ulovbestemte retsprincipper.

Emnet blev behandlet i betænkningen om ”Ytringsfrihed og meddeleret” for offentligt ansatte (2006), hvor det antages, at embedsmænd har ret og pligt til at underrette en overordnet, når en ordre er klart ulovlig og formentlig også i tilfælde, hvor en ordre kan være ulovlig, men ikke anses for klart ulovlig. Den ansatte har ret til at gå videre op i systemet, hvis ordregiveren ikke tager hensyn til rådgivning, og pligt til det ved klare ulovligheder.

Ifølge betænkningen om ”Ytringsfrihed og meddeleret” er der også usikkerhed om offentligt ansattes ret eller pligt til at underrette eksterne myndigheder om ulovlige forhold. Offentligt ansatte har formentlig ret til at underrette – i hvert fald ved klare ulovligheder, mens pligt kun gælder i meget sjældne tilfælde. Hvis en minister fastholder en beslutning, der er klart ulovlig, har departementschefen formentlig pligt til at orientere Statsministeriet.⁷³

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.⁷⁴

Retsprincipperne for 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.⁷⁵

Disse forvaltningsretlige principper blev ikke fulgt i forbindelse med den ulovlige beslutning om aflivning af alle mink i landet, der blev truffet usædvanlig hurtigt.

Eksempel: Om aftenen 3. november 2020 traf regeringen en beslutning om aflivning af alle mink i Danmark. Beslutningen blev truffet på baggrund af en skærpet risikovurdering fra Statens Seruminstitut om coronasmitte fra minkavl. Denne vurdering blev modtaget om formiddagen. Beslutningen blev forberedt i løbet af dagen ved kontakter mellem en række ministerier, hvor problemer

⁷³ [Betænkning 1472.2006](#), side 106-116 med henvisninger til beretningen i Tamilsagen 1995, udtalelser fra Folketingets Ombudsmand, betænkning fra DJØF’s fagligt etiske arbejdsgruppe 1993 og Jens Peter Christensen i Oliver Talevski m.fl.: *Undersøgelseskommissioner, Embedsmandsansvaret og Folketingets rolle*, 2002.

⁷⁴ FOB 2000.535 og ombudsmandsafgørelse fra 2005 omtalt i betænkning 1472.2006, side 109-112.

⁷⁵ [Kodex VII – de syv centrale pligter](#), Finansministeriet 2015.

med lovgrundlag blev berørt periferisk. Regeringens koordinationsudvalg modtog det endelige materiale kort før mødet om aftenen. I et bilag til materialet er nævnt, at der tages ”forbehold for, hvorvidt og hvordan den juridiske hjemmel til at gennemføre de foreslåede løsninger kan findes. Miljø- og Fødevareministeriet og Justitsministeriet er ved at afklare dette spørgsmål.” Ifølge redegørelsen om forløbet blev spørgsmålet om lovgrundlag ikke bragt op på mødet. I løbet af den følgende dag 4. november stod det klart for Miljø- og Fødevareministeriet og Justitsministeriet, at der manglede lovgrundlag. Ifølge redegørelsen blev ministre dog ikke orienteret, før de præsenterede beslutningen på et pressemøde sidst på eftermiddagen. Trods viden om ulovlighed sendte Fødevarestyrelsen 5. november påbud til minkavlerne om aflivning, og Rigspolitiet bakkede op. Ifølge redegørelsen blev fødevareministeren først 7. november orienteret om, at der manglede lovgrundlag.⁷⁶

I forbindelse med en injuriersag har Højesteret udtalt, at en ansat var berettiget til at underrette tilsynsmyndighed om kritisable forhold på en arbejdsplads:

Eksempel: 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 injuriersag. Højesteret frifandt og lagde i begrundelsen vægt på, at pædagogmedhjælperen var berettiget til over for kommunen som tilsynsmyndighed at redegøre for episoder, hun havde overværet og tillige om forhold, hun havde fået refereret fra andre, når hun samtidigt oplyste, at hun refererede andres udtalelser.⁷⁷

På baggrund af retsprincipper for offentligt ansattes ytringsfrihed (se kapitel 7), er det besynderligt, at der kan være tvivl om ansattes ret til at underrette tilsynsmyndigheder om kritisable forhold. Højesterets præmisser i injuriersagen tyder på, at usikkerheden kan fjernes.

5.2 Statslige whistleblowerordninger

Senest 1. november 2020 skulle whistleblowerordninger være etableret på hele statens område. Kort forinden udsendte Justitsministeriet en vejledning, der i nogen grad er inspireret af ministeriets ordning for egne områder, der blev etableret i marts 2019.⁷⁸

De statslige whistleblowerordninger handler udelukkende om intern underretning. Ordninger er foreløbig etableret på et administrativt grundlag, og det bliver nødvendigt at ændre ordninger i forbindelse med lovgivningen, der skal gennemføre EU-direktivet om beskyttelse af whistleblowere.

Whistleblowerordningerne betegnes som et supplement: dels til den direkte og daglige kommunikation på arbejdspladsen om fejl og utilfredsstillende forhold mv., dels til muligheden for at rette henvendelse til ledelse, personale-/HR-afdeling eller tillidsrepræsentant.

Der skal være etableret whistleblowerordninger i alle departementer og alle underliggende myndigheder med 50 eller flere beskæftigede. For myndigheder med færre beskæftigede og selvstændige

⁷⁶ [Redegørelse for forløbet](#) vedrørende manglende hjemmel til at udvide den hidtidige indsats med aflivning af mink til hele landet, Miljø- og Fødevareministeriets departement 18. november 2020.

⁷⁷ Højesteret 29.8.2016, sagsnr. 242/2015.

⁷⁸ [Fælles vejledning for whistleblowerordninger på statens område](#), Justitsministeriet oktober 2020. [Whistleblowerordninger](#): Justitsministeriets ordning fra marts 2019.

myndigheder er det op til den enkelte myndighed, om der skal etableres en separat whistleblowerordning.

Whistleblowerenheden modtager og behandler indberetninger. Hvis enheden vurderer, at indberetningen er omfattet af ordningen og giver grund til realitetsbehandling, foretager enheden en undersøgelse af forholdet.

Som eksempel dækker Kulturministeriets ordning 21 institutioner under ministeriet ud over departementet, bl.a. Slots- og Kulturstyrelsen, Det Kongelige Teater, Nationalmuseet, Dansk Sprognævn og Den Danske Filmskole. Kulturministeriet har taget let på vejledningens anbefaling om en særlig whistleblowerenhed. Indberetninger modtages af ministeriets HR-afdeling, der sender indberetningen videre til den institution, indberetningen vedrører, med henblik på at institutionen selv behandler og undersøger sagen.⁷⁹

Vejledningen angiver, at whistleblowerordningen skal omfatte alvorlige forhold, der har betydning for myndighedens varetagelse af opgaver. Det gælder strafbare forhold, grove eller gentagne overtrædelser af lovregler (f.eks. forvaltningsloven og offentlighedsloven), grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige principper (f.eks. krav om saglighed), grove eller gentagne overtrædelser af væsentlige interne retningslinjer (f.eks. om tjenesterejser og gaver), grove personrelaterede konflikter på arbejdspladsen, seksuel chikane og bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere. Klassificerede oplysninger er generelt undtaget.

De statslige ordninger kan benyttes af personer, der arbejder for en myndighed, uanset det er på deltid, frivilligt eller som ulønnet praktikant. Ordninger kan også benyttes af personer, der tidligere har arbejdet for myndigheden eller endnu ikke er begyndt. Endvidere kan samarbejdspartnere f.eks. leverandører benytte en ordning.

Ved etablering af den enkelte whistleblowerordning besluttet, om den skal give mulighed for anonym indberetning. Fortrolighed om whistleblowerens identitet er ikke sikret, og personer, som indberetningen handler om, har mulighed for at få oplyst identiteten ved aktindsigt, medmindre indberetningen er sket anonymt,

Hvis en indberetning vedrører en direktør for en styrelse, vil den blive behandlet i departementets direktion. Hvis indberetningen vedrører et medlem af direktionen, vil den blive behandlet i samme direktion, dog uden at det pågældende medlem er til stede.

Hvis undersøgelsen viser kritisable forhold, er der sædvanlige reaktionsmuligheder: Anmeldelse til politiet, ansættelsesmæssige konsekvenser eller konsekvenser for kontraktforhold.

Personer, der i god tro indberetter til en af whistleblowerordning, er beskyttet mod negative konsekvenser som følge af indberetningen. Ved vurderingen af, om en indberetning er afgivet i god tro, kan lægges vægt på, om den indberettende person har rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger var korrekte på tidspunktet for indberetningen, og at de indberettede oplysninger var omfattet af ordningen.

Databeskyttelsesregler skal følges, bl.a. oplysningspligten til personer som en indberetning vedrører. Vejledningen gør opmærksom på, at oplysningspligten ikke skal følges, hvis det er sandsynligt,

⁷⁹ [Kulturministeriets whistleblowerordning.](#)

at den vil hindre undersøgelse af det indberettede forhold. Undtagelse for oplysningspligten gælder dog kun, så længe den er nødvendig af hensyn til undersøgelser.⁸⁰

Vejledningen indeholder ikke retningslinjer for erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation til whistleblowere, der udsættes for repressalier. Ifølge Justitsministeriets ordning gives kompensation "*efter de til enhver tid gældende regler*". Bevidst urigtige eller vildledende oplysninger (ond tro) kan medføre negative ansættelsesretlige reaktioner og politianmeldelse af whistlebloweren.

⁸⁰ [GDPR](#), EU-forordning om behandling af personoplysninger af 27.4.2016, art. 14, stk. 5, litra b.

6. Privatansattes loyalitetspligt begrænser ytringsfriheden

6.1 Whistleblowere er ikke beskyttet mod repressalier ved offentliggørelse

Direktivet og loven om forretningshemmeligheder giver whistleblowere ret til at offentliggøre oplysninger uden at risikere straf eller andre retlige procedurer og reaktioner. En whistleblower, der videregiver oplysninger for at afdække forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter, kan ikke rammes af forbud, påbud, erstatningskrav, tvangsbøder eller straf, når han handler for at beskytte samfundsmæssige interesser (se kapitel 2).

Dette direktivkrav om beskyttelse af whistleblowere kan ikke fraviges ved nationale regler. Det er sat ind i loven om forretningshemmeligheder og skal respekteres ved fortolkningen af regler om tavshedspligt i andre love. Beskyttelsen efter loven om forretningshemmeligheder gælder ikke mod repressalier i ansættelsesforhold, f.eks. firing.

Lovregler om whistleblowing sikrer ansatte i den finansielle sektor mod repressalier. Tilsvarende beskyttelse gælder for ansatte ved andre virksomheder, der er omfattet af hvidvaskloven. Disse forbud mod repressalier gælder ved indberetninger og giver ingen sikkerhed ved offentliggørelse.

6.2 Lovregler mod forskelsbehandling sikrer ikke whistleblowing

Lovgivningen har regler mod forskelsbehandling på grund af køn, race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse og medlemskab eller ikke-medlemskab af forening.⁸¹

Når en ansat påviser faktiske omstændigheder, som giver formodning om direkte eller indirekte forskelsbehandling, påhviler det modparten at bevise, at det ikke er tilfældet. Repressalier giver grundlag for økonomisk godtgørelse, og bødestraf til ansvarlige.⁸²

Ansatte kan ytre sig som privatperson om generelle politiske emner, og lovgivningen mod forskelsbehandling sikrer mod repressalier, blot fordi arbejdsgiveren er uenig. Lovgivningen mod forskelsbehandling sikrer ikke ytringsfrihed om forhold, der berører virksomhedens interesser.

⁸¹ [Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.](#), LBK 1001 af 24.8.2017, [lov om ligestilling af kvinder og mænd](#), LBK 1147 af 3.7.2020 og [lov om foreningsfrihed på arbejdsmarkedet](#), LBK 424 af 8.5.2006.

⁸² Lov om forskelsbehandling §§ 7, 7 a og 8, lov om ligestilling §§ 2, stk. 4 og § 3 c.

6.3 Opsigelsesregler giver en vis beskyttelse

Funktionærloven sikrer funktionærer, der har været ansat i mindst et år, ret til en økonomisk godtgørelse ved usaglig opsigelse. Funktionærer har dermed en vis beskyttelse mod firing på grund af kritisk ytring, men beskyttelsen afhænger af en konkret vurdering og er usikker.

Nogle kollektive overenskomster og aftaler indeholder forbud mod usaglig afskedigelse, der ligner funktionærlovens, og særlig beskyttelse af tillidsrepræsentanter. Ytringsfrihedens grænser for privatansatte kan prøves i det fagretslige system.

Eksempel: I en sag, der blev afgjort ved faglig voldgift, havde et vagtselskab bortvist en ansat på grund af hendes kritiske meldinger på Facebook. Landsdommeren, der var udpeget af Arbejdsretten, 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.⁸³

Privatansatte, der offentliggør meninger og oplysninger i strid med arbejdsgiverens interesser, må regne med en betydelig risiko for opsigelse eller bortvisning. Denne begrænsning af ytringsfriheden regnes som en del af loyalitetspligten for privatansatte. Mange løst ansatte og ansatte med kort anciennitet på en arbejdsplads har ikke nogen som helst beskyttelse mod usaglig firing.⁸⁴

⁸³ Faglig Voldgift 2010.129.

⁸⁴ Martin Gräs Lind: *Whistleblowing i kontekst*, Juristen 2011 nr. 10.

7. Offentligt ansattes ytringsfrihed er stærkere

7.1 Ytringsfriheden er udviklet i ombudsmandens praksis

Offentligt ansattes ytringsfrihed bygger grundlæggende på Menneskerettighedskonvention og grundloven. Der er ikke lovgivet, og retsprincipperne er udviklet gennem en lang række udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Ansattes ytringsfrihed er ikke knyttet til opgavernes karakter, men til ansættelsesstedets organisatoriske placering. Retsprincipperne omfatter ansatte ved offentlige forvaltninger. Det vil sige forvaltninger og institutioner, der hører under kommuner, regioner og staten. Råd, nævn og kommunale fællesskaber er også omfattet. Institutioner, der er organiseret på privatretligt grundlag og hører under foreninger og selskaber mv., er ikke offentlige forvaltninger, uanset de udfører opgaver, der helt kan sidestilles opgaver ved offentlige forvaltninger.⁸⁵

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

Lovregler om tavshedspligt, injurier og beskyttelse af privatliv begrænser ytringsfriheden. Offentlig ansatte skal desuden afstå fra åbenbart urigtige oplysninger eller en urimelig grov form, når de udtaler sig om forhold inden for deres arbejdsområde. I øvrigt har offentligt ansatte ret til på egne vegne at videregive oplysninger og udtale kritik.

Eksempel: En skolechef ved redningsberedskabet kritiserede i en artikel i Politiken regeringens planer for terrorberedskabet. Forsvarsministeren udtalte: *”... jeg er stærkt bekymret over, at der sidder en nøgleperson i Beredskabsstyrelsen, som mener, at vi bevæger os i den helt forkerte retning.”* Kort tid efter modtog skolelederen et brev fra Forsvarsministeriet, hvor der bl.a. stod, at artiklen i Politiken *”... kan medføre usikkerhed om, hvorvidt der fortsat kan være tillid til, at De i Deres daglige funktion som skolechef arbejder effektivt og loyalt for implementering af de politiske aftaler om redningsberedskabet og forsvaret”*. Ombudsmanden udtalte, at skolechefens ytringer var lovlige og på egne vegne, og han kritiserede ministerens udtalelse og ministeriets brev som presion.⁸⁶

Når det fremgår, at ytringer er fremsat på egne vegne, kan mediet oplyse om den ansattes arbejdsfunktion og arbejdsplads og dermed gøre omtalen mere interessant. Folketingets Ombudsmand fastslog i den ovenfor omtalte sag, at en sådan information ikke ændrer ved, at den ansatte udtaler sig på egne vegne.

⁸⁵ [Ombudsmanden guide for offentlig ansattes ytringsfrihed.](#)

⁸⁶ [FOB 06.128.](#)

Ledelser må finde sig i offentlig kritik

Hensynet til myndigheders interne beslutningsproces og funktionsevne betyder, at ytringsfriheden er begrænset for centralt placerede medarbejdere, der medvirker eller har medvirket i en beslutningsproces. I øvrigt gælder ytringsfriheden også for ansatte med lederfunktioner, f.eks. ledere af skoler, daginstitutioner, plejehjem mv.

Eksempel: I forbindelse med planlagte besparelser i Odder Kommune blev sendt 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 ledelsesrektioner som „en dårlig karakter“ ikke må anvendes over for lovlige ytringer.⁸⁷

Eksempel: En lærer på en folkeskole kritiserede forhold på den skole, hvor han er ansat. I et opslag på Facebook skrev han bl.a.: ”Ledelsen overvåger og forfølger folk”. Han blev indkaldt til samtale på skolelederens kontor dagen efter og kort efter til en tjenstlig samtale, hvor han fik en advarsel. Den blev fulgt op af en skriftlig advarsel fra kommunen, der blev begrundet med, at beskyldningerne om forfølgning og overvågning var urimeligt grove og åbenbart usande. Folketingets ombudsmand konkluderede, at kritikken hverken havde en urimelig grov form eller var åbenbar urigtig. Ombudsmanden tog ikke stilling til, om lærerens kritik var berettiget eller ej, men lagde til grund, at lærerens brug af ordene ”overvåger” og ”forfølger” udtrykte, hvordan han opfattede skoleledelsens dispositioner i forbindelse med en undersøgelse af forældretilfredshed.⁸⁸

Eksempel: En gymnasielærer, der arbejdede under Campus Bornholm, havde ret til at kritisere ledelsens økonomiske dispositioner og anbefale, at den øverste ledelse blev udskiftet. Den hårde kritik, hvor institutionen blev betegnet som ”en synkende skude”, blev sendt i en mail til Folketingets Finansudvalg, der skulle tage stilling til en bevilling til byggeri. Gymnasielæreren blev afskediget, men genansat efter ombudsmandens udtalelse i sagen.⁸⁹

Loyalitetspligten for offentligt ansatte gælder udførelsen af deres arbejde. Den begrænser ikke ansattes ret til som borgere i samfundet at kritisere forhold på arbejdspladsen. Ledelser kan opfordre til, men ikke kræve, at ansatte orienterer ledelsen, når de udtaler kritik.

Ytringsfriheden omfatter oplysninger om faktiske forhold, vurderinger og meningstilkendegivelser, og kritiske ytringer har typisk flere af disse elementer. Ledelsen har naturligvis ret til at tage til genmæle og forklare, hvordan den opfatter forløbet, men det må ikke få karakter af kritik af ansattes brug af ytringsfriheden.

Ledelser må finde sig i kritik i en skarp form, men ansatte skal undgå en urimelig grov form især ved personkritik.

Eksempel: En kommunalt ansat kritiserede på Facebook, at kommunaldirektøren i kommunen, der var ansat på åremål, fik fratrædelsesgodtgørelse, selv om han fortsatte i stillingen. Den ansatte skrev bl.a.: ”nu må idiotien da snart stoppe. 547.481 til en person, der måske ikke har sandhed

⁸⁷ [FOB 2010 20-6](#)

⁸⁸ [FO 23. oktober 2019](#)

⁸⁹ [FOB 2016-37](#)

som sin største spidskompetence ... og så genansætte ham". Ombudsmanden udtalte, at det klart er berettiget at kritisere kommunaldirektørens lønforhold, men den ansatte gik over stregen med tilføjelsen, at sandhed ikke var direktørens spidskompetence. Den kunne nemt forstås som en grov beskyldning mod kommunaldirektøren.⁹⁰

Eksempel: En medarbejder ved DR omtalte på Facebook et DR-program som "den mest nosse-løse, uprofessionelle, kiksede omgang lorte journalistik i dansk fjernsyn. Ever!". Denne svada førte til en advarsel fra ledelsen for illoyalitet. Ombudsmanden kritiserede DR for at henvise til loyalitetspligt, men var enig i, at udtalelsen var urimelig grov, og advarslen fik ikke kritik.⁹¹

7.2 Repressalier kan camoufleres

Ifølge ombudsmandens praksis har offentligt ansatte ret til at udtale sig kritisk om forhold, der har samfundsmæssig interesse i vid forstand. Trods den principielle ytringsfrihed viser undersøgelser, at mange ansatte afstår fra at deltage i den offentlige debat (afsnit 1.1).

I nogle tilfælde bliver oplysninger om væsentlige forhold videregivet til en journalist, der sikrer whistlebloweren anonymitet ved publicering. I sådanne tilfælde afhænger den ansattes sikkerhed af, om den offentlige forvaltning har ret til at afsløre whistleblowerens identitet gennem undersøgelser. Der er ikke lovgivet herom. Ifølge betænkningen fra 2006 betyder det grundlæggende retsprincip om saglig forvaltning, at det "formentlig" må antages, at en offentlig myndighed ikke må sætte undersøgelser i gang for at finde en intern kilde, hvis en udtalelse eller videregivelse "utvivlsomt" er lovlig.⁹²

Ansattes ytringer kan have sammenhæng med samarbejdsproblemer eller kan udløse sådanne problemer. Henvielse til samarbejdsproblemer eller andre forhold som begrundelse kan camouflere, at en negativ reaktion fra ledelsen i realiteten skyldes en lovlig kritisk ytring.

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". Disse principper giver usikkerhed for ansatte, der tænker på at bruge ytringsfriheden eller faktisk gør det. Ytringsfriheden gælder principielt, men ikke nødvendigvis i praksis.

Eksempel: En ansat i administrationen ved Forsvarets Specialoperationskommando i Aalborg blev presset ud af stillingen efter hendes påtale af stabschefens praksis med godkendelse af egne bilag. Hendes klage endte hos Forsvarets øverste ledelse. Hun fik tak for at have gjort opmærksom på "*uhensigtsmæssige procedurer vedrørende godkendelse af regninger og udgiftsbilag samt brug af kreditkort*", men fik ikke stillingen tilbage. "*Der er to forskellige opfattelser af, hvad der ligger til grund for din fratrædelse*" skrev ledelsen. Den tilføjede, at hun ikke var blacklistet, men kvinden oplyste senere til Nordjyske: "*De kan sige nok så meget, at mit navn ikke er blacklistet – og at jeg ikke er stemplet. Men jeg har fået afslag på afslag uden overhovedet af komme til samtaler. På*

⁹⁰ [FOB 2017-1](#)

⁹¹ [FOB 2018-8](#)

⁹² [Betænkning 1472.2006](#) Ytringsfrihed og meddelelser for offentligt ansatte, side 119.

*stillinger hvor jeg er mere end kvalificeret. Det kan ske en gang, to gange, ja – men over 30 gange? Så er der et eller andet galt. Især når opslag, jeg har søgt på, flere gange er røget i genopslag.*⁹³

7.3 Justitsministeriets har foreslået væsentlige begrænsninger

Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed følger retsprincipperne, der er udviklet af Folketingets Ombudsmand. Retten til at videregive ikke-fortrolige oplysninger til pressen er udtrykkelig nævnt i vejledningen:

*Offentligt ansatte kan som udgangspunkt frit videregive ikke-fortrolige oplysninger til pressen eller andre eksterne parter. Det gælder også i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.*⁹⁴

Justitsministeriet foreslog i 2019 at begrænse offentligt ansattes ytringsfrihed, så den kunne komme på linje med offentlighedslovens vidtgående undtagelser fra aktindsigt. Forslaget mødte protester fra faglige organisationer og er endnu ikke gennemført.⁹⁵

Justitsministeriets forslag begrænser ikke retten til at videregive oplysninger på egne vegne om mulig eller konstateret ulovlig forvaltning og uredelighed, men tilføjer et nyt afsnit, der gør ytringsfriheden om andre forhold afhængig af en konkret vurdering. Selv om oplysninger ikke er omfattet af tavshedspligt, skal der efter forslaget lægges vægt på formålet med videregivelsen og modstående hensyn, bl.a. om videregivelsen kan have negative konsekvenser for myndigheden.

Ifølge Justitsministeriets forslag vil det *normalt* være berettiget at videregive oplysninger, der kan kræves udleveret efter offentlighedsloven eller anden lovgivning. En vigtig sætning tilføjes: *Derimod vil afvejning kunne stille sig anderledes, hvis oplysningerne alene kan udleveres som led i såkaldt meroffentlighed, det vil sige, hvor myndigheden ikke har pligt til at udlevere oplysningerne, hvis nogen beder om det, men kan vælge at udlevere dem.*

Tavshedspligt er begrænset til oplysninger, der efter konkret vurdering kan undtages fra aktindsigt ligesom offentlighedslovens undtagelser for visse oplysninger (se afsnit 3.1). Offentlighedsloven har desuden brede undtagelser for interne dokumenter, personalesager, straffesager, kalendere, forberedelse af lovgivning, ministerbetjening og udveksling af dokumenter mellem ministerier og folketingsmedlemmer, men der er ikke tavshedspligt for disse dokumenter og oplysninger (se afsnit 3.4).

⁹³ Nordjyske 16.8.2020: *Whistleblower stopper kampen mod Forsvaret*. Tidligere artikel 26.4.2020 i Nordjyske.

⁹⁴ [Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed](#), kap. 9.

⁹⁵ [Justitsministeriets forslag til ændringer](#) i vejledningens kap. 9.

Offentlighedslovens brede undtagelser begrænser aktindsigt til demokratisk kontrol og debat. Desto større betydning har whistleblowing for at få vigtige informationer ud til offentligheden og politikere.

Justitsministeriets forslag vil betyde, at offentligt ansattes ytringsfrihed ikke skal omfatte: Faglige vurderinger fra ét ministerium til et andet og fra ministerier til folketingsmedlemmer i en forligskreds; aftaler mellem særlige rådgivere i ministerier om spinpræget præsentation af forslag; udspil fra en ledelse om nedprioritering af opgaver og kritik af faglig uforsvarlig praksis.

8. Nye injurieregler kan afskrække whistleblowing

Straffelovens regler om injurier har væsentlig betydning for whistleblowere og medier. Trusler om injuriegsmål bruges jævnligt 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.⁹⁶

Ændringer i straffelovens regler om injurier, der trådte i kraft 1. januar 2019, betyder både skærpelse og svækkelse af den strafferetlige beskyttelse mod injurier.⁹⁷

På den ene side er indført skærpede straffe for publicering i massemedier af injurier mod personer i særlige positioner. På den anden side har lovændringen fjernet muligheder for politietforskning og offentlig påtale af anonyme injurier på sociale medier og andre uredigerede netmedier. Begge ændringer kan få negativ betydning for seriøs whistleblowing.⁹⁸

8.1 Højere straf for beskyldninger mod personer i særlige positioner

Straffelovens regel for alvorlige injurier (§ 268) omfatter nu: 1) bevidst usande alvorlige beskyldninger og 2) beskyldninger, der er fremsat eller udbredt gennem indholdet af et massemedie og egnet til væsentligt at skade den forurettede. Strafferammen går op til 2 års fængsel.

Det første led i § 268 handler om beskyldninger, som kilden, mediet eller journalisten ved er løgn. Det er ikke nyt og blev tidligere betegnet som bagvaskelse. Ved ændringen blev første led begrænset til *alvorlige* beskyldninger, og i lovforslagets bemærkninger nævnes som eksempler beskyldninger om drab og voldtægt.

Det andet led i § 268 er helt nyt og erstatter en bred formulering om beskyldninger, der ikke var rimelig grund til at anse for sande. Den gamle formulering omfattede tilsyneladende alle beskyldninger, der ikke skulle føre til frifindelse. Det gav ikke mening, og ifølge Straffelovrådet blev den anvendt sjældent eller aldrig. Straffelovrådet anbefalede, at § 268 blev begrænset til alvorlige beskyldninger, der er fremsat eller udbredt mod bedre vidende. Dette råd blev ikke fulgt af Justitsministeriet og Folketinget.

Den nye regel gælder for injurier, der publiceres i massemedier. Lovforslagets bemærkninger henviser til medieansvarslovens definition af begrebet massemedier, der udover de traditionelle

⁹⁶ WIN – Whistleblowing International Network: [Ending Gag Lawsuits in Europe](#).

⁹⁷ [Straffelovrådets betænkning om freds og ærekrænkelser](#) 1563.2017 og [lovforslaget](#) L 20, folketingsåret 2018-19 om ændringer af straffeloven, retsplejeloven, erstatningsansvarsloven og medieansvarsloven, der blev vedtaget i december 2018.

⁹⁸ En mere omfattende analyse af de nye regler om injurier er publiceret i [MediaJournal: Nye injurieregler truer journalistik og demokratisk debat. Whistleblowere risikerer højere straffe, og tilsvining af personer på sociale medier kan tage yderligere fart](#), Oluf Jørgensen, 28. februar 2019.

medier (trykte, tv og radio) omfatter netmedier med redigeret, periodisk nyhedsformidling. Disse netmedier skal anmeldes til Pressenævnet for at være omfattet af medieansvarslovens regler om ansvar og god presseskik, men det er ikke en betingelse for at være omfattet af den nye injurieregulering.

Debatfora, kommentarfelter og sociale medier, hvor nyheder og budskaber offentliggøres på nettet uden redigering, er ikke massemedier i medieansvarslovens forstand og falder dermed uden for den nye injurieregulering i straffeloven § 268, nr. 2.

Ifølge lovforslagets bemærkninger skal den nye regel styrke beskyttelsen af personer, der har særlige positioner:

.....Med »væsentlig skade« menes en skade, som går ud over den skade på omdømmet, som sædvanligvis kan ramme en person, der beskyldes for noget tilsvarende. Der kan f.eks. være tale om, at forurettede indtager en særlig stilling, varetager en særlig post eller er i en særlig position, som beskyldningen er egnet til at bringe i fare. Eksempelvis kan der være tale om, at en person på et mangelfuldt grundlag beskyldes for at have begået et strafbart forhold af mindre grovhed, herunder f.eks. visse overtrædelser af særlovgivningen, men hvor grovheden heraf forstærkes, ved at beskyldningen udbredes gennem et landsdækkende medie, og forurettede er særligt udsat for at lide skade på grund af beskyldningen.

Disse bemærkninger indikerer, at oplysninger om overtrædelse af lovregler for fødevarer sikkerhed, miljø, konkurrence, udbud, hvidvask, skat, databeskyttelse mv., der publiceres i et massemedie, kan være omfattet. Journalister vil typisk få sådanne oplysninger fra en whistleblower, der er ansat eller på anden måde knyttet til en virksomhed eller myndighed.

Ifølge bemærkningerne bliver forholdet groft og dermed omfattet af § 268, nr. 2, når beskyldninger rammer personer i særlige positioner. Beskyldninger vil typisk ramme de øverst ansvarlige, f.eks. direktører for private virksomheder eller administrative og politiske chefer for myndigheder. Det er ikke et krav, at beskyldningen faktisk har ført til fyring fra stilling.

I juridisk terminologi kan *personer* både være fysiske som enkeltpersoner og juridiske som myndigheder og selskaber mv.

Grænsen mellem strafbare og lovlige beskyldninger

Ifølge straffeloven § 269 er en beskyldning straffri, hvis der var *rimelig anledning til den*. Der skal lægges vægt på, om sandheden bevises, eller der var *tilstrækkeligt faktisk grundlag*, og om fremsættelse og udbredelse skete i *god tro* og til *varetagelse af en anerkendelsesværdig interesse*.

Ifølge justitsministeriets bemærkninger har det væsentlig betydning, om en journalist refererer beskyldninger fra en kilde eller selv peger på mulige gerningsmænd. En journalist skal ikke bevise rigtigheden ved formidling af beskyldninger fra en kilde, men skal dokumentere, at *"der er et tilstrækkeligt præcist og troværdigt faktisk grundlag for ytringen, herunder om journalisten med rimelighed kunne anse sin kilde som pålidelig med hensyn til de pågældende udtalelser, og om journalisten har kontrolleret rigtigheden heraf."* Ifølge bemærkningerne er der *langt fra samme beskyttelse*, når en journalist selv peger på mulige gerningsmand.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 10 skal nu som før tillægges afgørende betydning for grænsen mellem strafbare og lovlige ytringer. Justitsministeriet nævner, at der er vid

adgang til at ytre sig skarpt om regering eller politikere, men nævner ikke, at ytringsfriheden omfatter alle forhold, der har samfundsmæssig interesse, herunder oplysninger om virksomheder, myndigheder og offentlige aktørers handlinger.

8.2 Offentlig påtale mod redigerede medier

Som udgangspunkt må personer, der udsættes for injurier, selv stå for at rejse en straffesag og betale regningen til advokatbistand. Det er både vanskeligt og dyrt at rejse en privat straffesag, og det afholder mange.

Straffeloven har en regel om betinget offentlige påtale, hvis personen, der er udsat for injurier, anmoder herom, f.eks. ved politianmeldelse (§ 275). Ved lovændringen i 2018 blev denne mulighed for offentlig påtale både udvidet og indsnævret.

Udvidelsen betyder, at der er mulighed for offentlig påtale i alle sager, der behandles efter den alvorlige injurieregulering, inklusiv den nye regel om injurier mod personer i særlige positioner. Strafferammen for overtrædelser af § 268 går op til 2 års fængsel, og politiet har bl.a. mulighed for teleobservation, hvis den har væsentlig betydning for efterforskningen i en sag om anonyme oplysninger (retsplejeloven § 791 a).

Offentlig påtale for overtrædelser af den nye regel om injurier i massemedier mod personer i særlige positioner gælder også ved anonyme beskyldninger, som den ansvarshavende redaktør må tage ansvaret for.

Anonyme beskyldninger på sociale medier og andre uredigerede netmedier er efter lovændringen kun omfattet af straffelovens mulighed for offentlig påtale ved beskyldninger mod personer i særlige positioner ved offentlige myndigheder. Det giver næsten frit slag for anonyme beskyldninger mod andre.

Det vil typisk kræve politimæssig efterforskning at afsløre kildens identitet ved anonyme injurier. Begrundelsen for at begrænse muligheden for offentlig påtale var, at politi og anklagemyndighed ikke skal anvende ressourcer på at efterforske og føre *mindre betydningsfulde sager*.⁹⁹

I sager, der rejses ved privat påtale, vil fængselsstraf næppe blive anvendt, uanset strafferammen går op til 1 års fængsel i den almindelige injurieregulering (§ 267). Fængselsstraf kan komme på tale i de sager, der faktisk bliver rejst af anklagemyndigheden (§ 268 og § 275). Den typiske straf for journalister og redaktører vil formentlig fortsat blive bødestraf. Justitsministeriets bemærkninger til lovforslaget forudsætter, at bødestrafte tredobles for journalister i forhold til det hidtidige niveau og femdobles for ansvarshavende redaktører. Bemærkningerne forudsætter desuden, at godtgørelser til krænkede for tort bliver tredoblet.

Den nye injurieregulering i § 268 nr. 2 betyder, at der gælder en særlig høj strafferamme for beskyldninger, der publiceres i redigerede medier og er rettet mod personer i ledende positioner. Samme høje strafferamme som løgn om de mest alvorlige forhold, politimæssig efterforskning og offentlig påtale. Denne kombination er en alvorlig stramning, der kan afskrække fra whistleblowing om

⁹⁹ Straffelovrådets betænkning side 174-180. Straffelovrådet anbefalede dog, at anklagemyndigheden i særlige tilfælde overvejer at bruge retsplejelovens mulighed for offentlig påtale, når almene hensyn tilsiger det (retsplejeloven § 727, stk.2).

overtrædelser af miljøkrav, produksikkerhed, hvidvask, skatteregler mv. Denne nye særregel er i strid med Menneskerettighedsdomstolens praksis.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Menneskerettighedsdomstolens praksis er belyst af Søren Sandfeld Jakobsen og Sten Schaumburg-Müller: *Medieretten*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2013 side 97-119.

9. Pressefrihed er afgørende for whistleblowing

Offentlighed om samfundsmæssige forhold er nødvendig for den demokratiske kontrol og debat. Whistleblowing om kritisable forhold og pressefrihed har en afgørende rolle.¹⁰¹

Publicering i medier har ikke blot direkte betydning. Den indirekte betydning er også vigtig, fordi muligheden for publicering i medier tilskynder virksomheder, myndigheder og tilsynsorganer til at tage opgaverne alvorlig.

9.1 Medieansvarsloven sikrer klar placering af ansvar

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 også omfattet, når de er anmeldt til Pressenævnet. En lovændring i 2018 betyder, at medier, der får mediestøtte, er omfattet.

Ansvar kan altid placeres

Medieansvarslovens regler sikrer, at der altid kan placeres et ansvar for publicering. Den ansvarshavende redaktør har et objektivt ansvar, hvis anonymitet beskytter andre, f.eks. en anonym whistleblower. Ansvarsplaceringen giver en seriøs mulighed for at publicere oplysninger og synspunkter fra en whistleblower, der ikke selv tør stå frem. Den ansvarshavende redaktør og mediets journalister må overveje, hvad der er vigtigst: hensynet til offentlighed eller risikoen for sagsanlæg.

De fleste redigerede netmedier er hverken anmeldt til Pressenævnet eller får mediestøtte. Disse medier er omfattet af almindelige ansvarsregler, men ikke omfattet af medieansvarslovens regler om redaktøransvar, genmæle og klageadgang til Pressenævnet for overtrædelser af god presseetik.

Medieansvarslovens klare ansvarsregler gælder heller ikke for utallige uredigerede netmedier, hvor det er vanskeligt at finde frem til ansvarlige for anonyme grove beskyldninger, og med de nye injurieregler næsten umuligt (se kapitel 8).

9.2 Kildebeskyttelse er ofte nødvendig

Menneskerettighedsdomstolen har i flere sager fastslået, at kildebeskyttelse er en vigtig forudsætning for pressefrihed (se afsnit 11.2). Kildebeskyttelsen er afgørende for, at whistleblowere, der

¹⁰¹ Retsregler og retspraksis, der har betydning for pressefriheden, er omtalt nærmere af Søren Sandfeld Jakobsen og Sten Schaumburg-Müller: *Medieretten*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2013, Trine Baumbach: *Medieret – frihed og ansvar*, Karnov 2017, Peter Lambert og Iben Gjessing: *Medieansvarsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2017 samt Oluf Jørgensen og Peter Lind Nielsen: *Mediejura*, Ajour 2018.

ønsker anonymitet ved publicering, kan give oplysninger til undersøgende journalister uden at blive afsløret. Kildebeskyttelse er et rodfæstet etisk krav for journalister og redaktører.¹⁰²

Retsplejeloven sikrer, at journalister og redaktører som hovedregel ikke kan pålægges at vidne om kilder, når de er omfattet af medieansvarslovens regler for ansvar og pressetik. Journalister og redaktører er også fritaget fra udlevering af dokumenter, beslaglæggelse og ransagning.

Retsplejelovens regler sikrer derimod ikke mod indgreb i meddelelser, der er på vej, f.eks. telefonsamtaler og datatransmission. Loven beskytter heller ikke journalister og redaktører mod politiets adgang til teleoplysninger eller dataaflysning.

Ifølge retsplejeloven kan politiet ikke forlange, at optagelser af en telefonsamtale bliver udleveret, men kan aflytte en samtale mellem en journalist og en whistleblower som led i efterforskning af en lovovertrædelse, hvor strafferammen går til 6 års fængsel og derover. Sådanne skjulte former for overvågning, der er rettet mod afsløring af en kilde, kan dog være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions beskyttelse af informations- og ytringsfrihed.¹⁰³

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

Ved sager om overtrædelse af tavshedspligt gælder fritagelsen for vidneforklaring mv. ikke, hvis oplysningerne angår rent private forhold. Kildebeskyttelsen holder derimod i retten uanset brud på tavshedspligt, når en journalist afdækker forhold af samfundsmæssig betydning (§ 172, stk. 6).

Eksempel: 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 var kilde til lækagen. På samme tid optog en journalist ved DR en telefonsamtale, hvor han fik oplysninger om kilden, og optagelsen blev lagt ind på en lydfil. I januar 2010 blev lækagen anmeldt til politiet, der startede efterforskning om brud på tavshedspligt. Journalisten og nyhedschefen ved TV 2 og journalisten ved DR afviste at give vidneforklaring, og DR afviste at udlevere lydfilen til politiet. Anklagemyndigheden anlagde retssag for at få 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 omfatter vidnefritagelsen for DR ikke kun oplysninger om DR's egen

¹⁰² Nils Mulvad: *Fortrolige kilder*. MFI-rapport 2020 er udarbejdet på baggrund af interviews med en række journalister.

¹⁰³ Retsplejelovens § 780 og § 781 om indgreb i meddelelseshemmeligheden samt § 791 a og 791 b om observationer. Retsplejelovens regler er belyst af Peter Lambert og Iben Gjessing: *Kildebeskyttelse*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2014, side 209 – 223. Lambert og Gjessing omtaler, at indgreb kan være i strid med art. 10 jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.11.2012 i sagen [Telegraaf Media v. the Netherlands](#).

kilde, men også indholdet i denne kildes oplysninger, der måske kunne afsløre, hvem der var TV 2's kilde.¹⁰⁴

Retsplejelovens § 172 handler direkte om vidnefritagelse for oplysninger om pressens kilder. Formålet er at styrke ytringsfriheden, og det taler klart for, at også en whistleblower, der selv står frem i pressen med oplysninger om samfundsmæssige forhold, kan beskytte sine kilder.

Eksempel: En tidligere efterretningsofficer gav i 2012 en video til pressen, der viste, at danske soldater overværede mishandling af civile irakere i 2005. Ledelsen af forsvaret afviste kendskab til forholdet. Sagen blev undersøgt af auditørkorpset, der krævede, at efterretningsofficeren oplyste, hvem der i 2005 havde givet ham videobåndet. Den tidligere efterretningsofficer, der var blevet afskediget på grund af sagen, ønskede at beskytte sin kilde. Østre Landsret fandt han havde vidnepligt og idømte ham tvangsbøder på 500 kr. pr. dag indtil 6 måneder (retsplejelovens § 178, stk. 1, nr. 4).¹⁰⁵

Denne dom fra Østre Landsret var i strid med kildebeskyttelsens formål og Højesterets dom et par år tidligere. Højesterets præmisser i sagen om jægersoldaterne viser, at kildebeskyttelsen også omfatter whistleblowerens kilde.¹⁰⁶

9.3 Publicering, persondata og presseetik

I en lang række sager har Menneskerettighedsdomstolen fastslået, at der er vide grænser for pressefriheden om samfundsmæssige forhold. Domstolen lægger vægt på, at publicerede oplysninger om samfundsmæssige forhold bygger på seriøs journalistisk research med høring af personer/organisationen, som beskyldninger er rettet mod.¹⁰⁷

Det fremgår af straffeloven, at medier lovligt kan publicere tavshedsbelagte oplysninger, der er modtaget fra en whistleblower ved en myndighed (straffelovens § 152 d). Det er dog strafbart at publicere oplysninger, der er tavshedsbelagte for at beskytte rent private forhold eller statens sikkerhed, medmindre publiceringen varetager en åbenbar og mere tungtvejende samfundsmæssig interesse (§ 152 e).

Eksempel: Efter sagen, hvor en ansat ved Forsvarets Efterretningstjeneste blev dømt for brud på tavshedspligten, blev journalister og redaktør for Berlingske Tidende tiltalt, men frikendt, for publiceringen. Københavns Byret begrundede frifindelsen med den betydelige offentlige interesse i beslutningen om krigsdeltagelse, og at de tiltalte journalister og redaktøren havde handlet i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse.¹⁰⁸

Eksempel: I sagen om bogen "Syv år for PET" blev den tidligere PET-chef frikendt for næsten alt i februar 2020 (omtalt i afsnit 3.3). Alligevel blev sigtelser for omtale i strid med statens sikkerhed (straffeloven § 152 d) opretholdt mod journalisten, der skrev bogen, og flere andre. I efteråret 2020

¹⁰⁴ Ugeskrift for Retsvæsen 2011.1329.

¹⁰⁵ Østre Landsrets kendelse af 25. juni 2013.

¹⁰⁶ Lambert, Peter og Iben Gjessing (2014): *Kildebeskyttelse*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Se bogens afsnit 4.1.8 om »Kildens kilde«.

¹⁰⁷ Søren Sandfeld Jakobsen og Sten Schaumburg-Müller: *Medieretten*, Jurist- og Økonomforbundets forlag 2013, kapitel 3 samt Oluf Jørgensen og Peter Lind Nielsen: *Mediejura*, Ajour 2018, kapitel 7.

¹⁰⁸ Københavns Byret den 4. december 2006.

– fire år efter bogen oprindeligt skulle udkomme - har anklagemyndigheden endnu ikke afgjort, om der bliver rejst tiltale.¹⁰⁹

Eksempel: En journalist ved BT blev frifundet for at publicere sociale oplysninger, der var lækket fra en politiker i Københavns Kommune om familien til en terrorist, der begik to mord i København. Østre landsret fandt, at det havde væsentlig samfundsmæssig interesse at få belyst kommunens kendskab til familien og baggrunden for terroristens handlinger.¹¹⁰

Journalistiske formål undtager fra persondatareglerne

Straffelovens beskyttelse af oplysninger om private forhold gælder også for publicering i medier. Det betyder, at følsomme personoplysninger som udgangspunkt ikke må publiceres uden samtykke.

Persondatareglerne, der også omfatter ikke-fortrolige personoplysninger, begrænser derimod ikke research og publicering, der har et journalistisk formål. Medier, der er omfattet af medieansvarsloven, kan anvende interne databaser, der udelukkende tjener journalistisk og redaktionelt arbejde.

Undtagelserne fra persondatareglerne giver mulighed for research og publicering om personer, der har offentlige roller. Det har afgørende betydning i forbindelse med whistleblowing om ulovlige og kritisable forhold, der har samfundsmæssig interesse.¹¹¹

Presseetiske regler stiller krav til seriøs research og publicering

Presseetiske regler gælder ved medier, der er omfattet af medieansvarsloven. Reglerne stiller en række krav for at sikre korrekt information, beskyttelse mod krænkelser af privatliv og undgå forhåndsdomme mv.

Skjulte optagelser må kun publiceres, når den nødvendige journalistiske dokumentation ikke kan skaffes på anden måde, og den samfundsmæssige interesse klart overstiger den enkelte persons krav på beskyttelse.

Oplysninger om faktiske forhold, der kan skade eller krænke, skal præsenteres for personen eller organisationen. Det gælder også ved whistleblowing og skal så vidt muligt ske inden publicering og med rimelig tid for den pågældende til at overveje kommentarer.

Mediet skal gøre seriøse forsøg på at få kontakt inden publicering og give mulighed for samtidige kommentarer til de faktiske oplysninger. Oplysninger med aktualitet må bringes, selv om det ikke har været muligt at få kontakt til en person eller organisation, der rammes af oplysningen. I så fald skal der gives mulighed for efterfølgende kommentarer.

Når et medie bliver klar over, at det har bragt forkerte oplysninger, skal fejlen rettes hurtigst muligt. Medieansvarsloven giver desuden ret til genmæle over for oplysninger af faktisk karakter, når det ikke er sikkert, at oplysninger er korrekte.

¹⁰⁹ Sagen er beskrevet af Michael Thykier: *Den detroniserede PET-chef fik oprejsning*, Politiken 22.3.2020.

¹¹⁰ Østre Landsret 22. juni 2020.

¹¹¹ GDPR art. 85, lov om databeskyttelse § 3, stk. 5 - 8, lov om massemediers informationsdatabaser af 1.6.1994.

Medieansvarsloven fastslår, at en person eller organisation, der er ramt af beskyldninger, kan klage til Pressenævnet over, at reglerne ikke er overholdt. Pressenævnet kritik skal offentliggøres i det pågældende medie på en synlig plads.

9.4 Forbud truer informations- og ytringsfrihed

Ifølge grundlovens § 77 må censur ”ingensinde på ny indføres”. På trods af grundlovens klare ord har det i mange år været antaget i retspraksis, at grundloven ikke hindrer forbud mod offentliggørelse.

En person, virksomhed eller myndighed kan anmode retten om et midlertidigt forbud mod publicering af oplysninger eller billeder. Dette meget alvorlige indgreb i ytringsfriheden behandles efter de samme regler i retsplejeloven, der gælder for virksomheder, der vil forhindre, at produktrettigheder bliver krænket af konkurrenter.¹¹²

Det skal sandsynliggøres, at publicering vil være ulovlig, f.eks. i strid med straffelovens regler om beskyttelse af privatliv eller injurier. Et midlertidigt forbud skal følges op af en egentlig retssag.

Det presseetiske krav om forudgående høring betyder, at personer, virksomheder og myndigheder får mulighed for at stoppe publicering ved at anmode om retten om et forbud.

Eksempel: To journalister ved DR optrådte som behandlingskrævende alkoholikere og lavede skjulte optagelser for at dokumentere en behandlingsinstitutions metoder ved modtagelse og behandling af alkoholikere. Institutionens ledelse, der efterfølgende blev orienteret, anmodede retten om forbud. Københavns Byret fastsatte et forbud, men det blev ophævet af Østre Landsret. Højesteret fastholdt landsrettens afgørelse og henviste til principperne bag grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Højesteret lagde vægt på, at optagelser var til brug for en udsendelse med væsentlig samfundsmæssig interesse, at medarbejdere kun blev vist i korte pasager og ville blive effektivt slørede. Højesteret fastslog, at de skjulte optagelser ikke var uberettiget fotografering af personer, og publicering derfor ville være lovlig (straffeloven § 264 a og c).¹¹³

Højesterets tog stilling på grundlag af en grundig vurdering af, om optagelser var ulovlige, og om publicering ville være det. Denne linje er ikke fulgt ved to senere forbud.

Eksempel: I forbindelse med udgivelse af bogen “Syv år for PET” skrevet af en tidligere PET-chef blev nedlagt forbud mod offentliggørelse og omtale af bogens indhold over for forlaget People’s Press, Jyllands-Posten, Ekstrabladet, Politiken og flere boghandlere. Forbuddet mod omtale blev opretholdt af Højesteret, selv om retten konstaterede, at det var en fejl, at forbuddet var rettet til selskabet JP/Politikens Hus A/S og ikke til den ansvarshavende redaktør. Politiken valgte at offentliggøre bogen i et særtillæg til avisen, og Østre Landsret dømte JP/Politikens Hus til at betale 250.000 kr. i bøde og den ansvarshavende redaktør 100.000 kr. for overtrædelse af forbuddet.¹¹⁴

Forbud mod “Syv år for PET” var baseret på vurderinger fra PET uden grundig vurdering af, om offentliggørelse af oplysninger i bogen reelt truede statens sikkerhed (afsnit 3.3 og 10.2).

¹¹² Retsplejeloven § 411 ff.

¹¹³ Højesterets kendelse af 12. april 2010 (sag 7/2010). UfR 2010.1859.

¹¹⁴ Højesterets kendelse om forbud 2.11.2017. Østre Landsrets dom om overtrædelse af forbud 13.2 2020.

Eksempel: Aarhus Kommune anmodede retten om midlertidigt forbud mod TV 2-udsendelsen ”*Plekehjemmene bag facaden*”, der viste eksempler på groft omsorgssvigt. Aarhus Byret nedlagde forbud, og Vestre Landsret fastholdt. Afgørelser blev begrundet med, at optagelser af beboer og publicering ville være i strid med regler om beskyttelse af privatliv (straffelovens § 264 a og § 264 d). Landsretten traf afgørelse uden at se den færdigt producerede udsendelse, uden grundig vurdering af det principielle spørgsmål om samtykke fra nære pårørende og personlig væрге og uden hensyn til sløring ved intime situationer og sløring af ansatte. Aarhus Kommune trak senere anmodningen om forbud tilbage, og udsendelsen kunne sendes med et halvt års forsinkelse.¹¹⁵

TV 2-udsendelsen ”Plekehjemmene bag facaden” satte fokus på alvorlige problemer i ældreplejen og har givet grundlag for omfattende debat og politiske initiativer for at rette op på forhold.

¹¹⁵ Vestre Landsrets kendelse 30.6.2020.

Del II: Internationale standarder

10. International udvikling

Whistleblowing er et redskab til afsløring og forebyggelse af ulovligheder og uetisk adfærd hos myndigheder og virksomheder. Beskyttelse af whistleblowere har været på den internationale dagsorden i mange år. En række anbefalinger fra internationale organisationer omtales i dette kapitel.

Informations- og ytringsfriheden i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (art. 10) fastlægger de grundlæggende rettigheder. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har truffet flere afgørelser, der viser informations- og ytringsfrihedens betydning for beskyttelsen af whistleblowere. Nogle principielle afgørelser omtales i næste kapitel.

EU har efter finanskrisen vedtaget en række direktiver med krav til finansielle sektor, bl.a. om indførelse af whistleblowerordninger. EU-undersøgelser indikerer, at der svindles for gigantiske milliardbeløb. Det er baggrunden for whistleblowerdirektivet, der blev vedtaget i efteråret 2019. Dette direktiv sigter på mere generel beskyttelse af whistleblowere og skal gennemføres senest december 2021. Direktivets minimumskrav bliver omtalt i kapitel 12.

En række lande har lovgivet om whistleblowing med store variationer i reguleringsmåden og beskyttelsen. Martin Gräs Lind har redegjort for den historiske udvikling af regler for whistleblowing, der startede i USA helt tilbage i 1863. The False Claim Act blev indført med mulighed for belønning til whistlebloweren med en del af gevinsten ved afsløring af korruption. Belønning benyttes fortsat i USA som incitament til whistleblowing. Ansatte i finansbranchen kan få en belønning på mellem 10 og 30 % af bøder, der skal betales af virksomheden.¹¹⁶

Sverige og Norge har generelle lovregler om beskyttelse af whistleblowere. Sverige har en lang tradition for grundlovsbeskyttelse af meddelerfrihed med henblik på publicering i medier. Denne beskyttelse blev for nogle år siden suppleret med en lov, der vil blive ændret for at opfylde alle krav i whistleblowerdirektivet fra EU. De svenske regler omtales nærmere i kapitel 13.

Norge har i årrække beskyttet whistleblowere med regler i arbejdsmiljøloven, og en norsk undersøgelse viser, at whistleblowing har stor samfundsmæssig værdi. De norske regler er blevet præciseret og styrket med virkning fra 1.1.2020. Reglerne bliver omtalt i kapitel 14.

Der er sikkert lavet undersøgelser om whistleblowing i mange lande. For eksempel viser en undersøgelse fra 2019, at offentligt ansatte typisk er motiveret af samfundsansvar, hvis de er villige til at

¹¹⁶ Oplysninger om The False Claim Act fra 1863 er hentet fra Martin Gräs Lind: *Whistleblowing i kontekst*, Juristen nr. 10, 2011, note 4. Oplysninger om praksis for den amerikanske finanssektor i vore dage er hentet fra det norske [Varslingsudvalgs betænkning 2018:6](#) side 39.

informere om uetisk adfærd ved myndigheden. Undersøgelsen blev foretaget af britiske forskere blandt 5000 embedsmænd i centraladministrationen i Chile.¹¹⁷

10.1 FN, UNESCO, ILO, OECD, Europarådet og NGO'er

FN

FN-konventionen mod korruption har til formål at bekæmpe og forebygge korruption. Konventionens forord ridser baggrunden op:

*Corruption is an insidious plague that has a wide range of corrosive effects on societies. It undermines democracy and the rule of law, leads to violations of human rights, distorts markets, erodes the quality of life and allows organized crime, terrorism and other threats to human security to flourish.*¹¹⁸

Stater, der har ratificeret konventionen, skal sikre beskyttelse til personer, der i god tro indberetter oplysninger om korruption til en kompetent myndighed (art. 32 og 33).

En FN-rapport fra 2015 analyserer whistleblowings betydning. Rapporten anbefaler generel beskyttelse af whistleblowere:

*State law should protect any person who discloses information that he or she reasonably believes, at the time of disclosure, to be true and to constitute a threat or harm to a specified public interest, such as a violation of national or international law, abuse of authority, waste, fraud or harm to the environment, public health or public safety. Upon disclosure, authorities should investigate and redress the alleged wrongdoing without any exception based on the presumed motivations or "good faith" of the person who disclosed the information.*¹¹⁹

UNESCO

FN-organisationen UNESCO har i en serie om "Internet Freedom" publiceret en rapport om beskyttelse af journalisters kilder i den digitale tidsalder. Rapporten sætter fokus på den tætte forbindelse mellem kildebeskyttelse og whistleblowing og konkluderer, at digitaliseringen sætter kildebeskyttelsen under pres. Rapporten slutter med en række anbefalinger til at styrke kildebeskyttelsen, bl.a.: "Legislating for source protection that extends to digital communications and publishing, and to all acts of journalism in the public interest."¹²⁰

ILO

¹¹⁷ Undersøgelsen: *Hvad motiverer offentligt ansatte til at blive whistleblowere?* [Artikel om undersøgelsen](#) af Kim Sass Mikkelsen, Videnskab.dk 10.8.2020.

¹¹⁸ [United Nations Convention Against Corruption](#) bygger på FN-resolution af 31.10.2003.

¹¹⁹ [FN rapporten](#): *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, report of the Special Rapporteur to the General Assembly, 8.9.2015. Citatet er fra rapportens punkt 63.

¹²⁰ [Protecting Journalism Sources in the Digital Age](#), UNESCO Publishing 2017.

ILO (International Labour Organization) vedtog i 1982 en konvention, der bl.a. stiller krav om, at arbejdsgiver skal have en gyldig grund til fyring af ansatte. Konventionen pointerer, at en klage til kompetent myndighed over ulovlige forhold ikke kan give grundlag for fyring (art. 5 c).¹²¹

OECD

En omfattende OECD-rapport fra 2016 indeholder oversigt og vurderinger af love og praksis i medlemslandes beskyttelse af whistleblowere og giver anbefalinger for lovgivning.

Blandt de 32 medlemslande, der svarede på spørgsmål, oplyste 27, at landet havde en vis retlig beskyttelse af whistleblowere i den offentlige sektor. Betydeligt færre lande havde beskyttelse af whistleblowere i den private sektor.¹²²

Europarådet

Europarådet vedtog i 2014 anbefalinger til medlemslandene om regler for rapportering og afsløring af forhold, der har samfundsmæssig interesse og om beskyttelse af whistleblowere.¹²³

Ifølge Europarådet skal beskyttelsen af samfundsmæssige interesser i det mindste omfatte afsløringer af ulovligheder, krænkelse af menneskerettigheder, risici for sundhed, sikkerhed og miljø, når en whistleblower har rimelig grund til at tro, at oplysninger er rigtige. Europarådet anbefalede at sikre tre veje til whistleblowing uden at prioritere rækkefølgen for whistleblowing til intern kanal, eksternt kontrolorgan og offentliggørelse.

NGO'er

Organisationer i mange lande arbejder for at styrke whistleblowing. Den danske organisation Veron har udarbejdet en guide for whistleblowere.¹²⁴

WIN – Whistleblowing International Network – er et internationalt netværk, der samarbejder og styrker indsatsen i store dele af verden. WIN følger arbejdet med implementering af EU-direktivet og ajourfører en samling af ressourcer med link til vigtige love, domme og publikationer.¹²⁵

10.2 Tshwanepprincipperne klargør balancen mellem hensyn til statens sikkerhed og offentlighed

Tshwanepprincipperne handler om balancen mellem hensyn til statens sikkerhed og offentlighed. Principperne er udarbejdet i et samarbejde mellem mange organisationer og eksperter på grundlag

¹²¹ [Termination of Employment Convention](#), C158, art. 5, c.

¹²² OECD-rapporten [Committing to Effective Whistleblower Protection](#), 2016.

¹²³ [Rekommendation Protection of whistleblowers](#), vedtaget 30.4.2014 af Europarådets ministerkomité.

¹²⁴ [VERON](#).

¹²⁵ [WIN - Whistleblowing International Network](#).

af internationale regler for informations- og ytringsfrihed bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det afsluttende møde blev holdt i Tshwane i Sydafrika i 2013.¹²⁶

Europarådets parlamentariske forsamling har anbefalet medlemsstaterne at tage hensyn til Tshwaneprincipperne ved lovgivning og i myndigheders praksis.¹²⁷

Tshwaneprincipperne indeholder 50 principper med ret præcise markeringer af balancen mellem hensyn til statens sikkerhed og offentlighed. Nedenfor omtales nogle elementer, der har særlig relevans for whistleblowing, med henvisninger i parentes til det enkelte principps nummer.¹²⁸

Hensynet til statens sikkerhed kan kun begrunde hemmeligholdelse, når offentlighed vil betyde en reel og identificerbar risiko for væsentlig skade for nationale sikkerhedsinteresser, og denne risiko vejer tungere end hensynet til offentlighed (3 b). Enhver undtagelse skal kunne begrundes (4).

Kategorier af information, der kan hemmeligholdes af hensyn til national sikkerhed (9) bl.a.: Oplysninger der er vitale for operationssikkerhed, indtil offentlighed ikke længere kan afsløre noget, der kan bruges af fjenden. Oplysninger om kilder og metoder til efterretninger. Tekniske data om våbensystemer og andre militære systemer, inklusive systemer til kommunikation. Specifikke oplysninger om sikkerhedsforanstaltninger ved infrastruktur og institutioner, der har vital betydning for sikkerhed.

Kategorier af information med stærk formodning for offentlighed, hvor hemmeligholdelse kun kan ske under exceptionelle omstændigheder og kun for en snævert begrænset periode (10) bl.a.: Beslutninger og begrundelse om brug af militær magt eller andre militære aktioner og enhver information, der viser, at oplysninger i begrundelsen var misforståede.

Grove overtrædelser af menneskerettigheder og alvorlige brud på internationale humanitære regler må aldrig hemmeligholdes. Andre brud på menneskerettigheder må aldrig tilbageholdes på en måde, der vil forhindre ansvar for overtrædelser. Oplysninger om ulovlig overvågning skal offentliggøres uden at krænke hensynet til privatlivet for personer, der er blevet overvåget.

Klassificering

Tshwaneprincipperne har en række anbefalinger om klassificering (11): Det er god praksis at etablere et klassifikationssystem, der kan mindske vilkårlighed og overdreven hemmeligholdelse. Klassificering skal begrundes med henvisning til snævre kategorier af information, der kan hemmeligholdes og beskrivelse af skader ved offentlighed, inklusive alvor og sandsynlighed. Der skal angives en frist for klassificering varighed. Der skal være offentlighed om regler og procedurer, og kun særligt autoriserede personer må klassificere.

¹²⁶ [The Tshwane Principles on National Security and the Right to Information](#). Published by Open Society Justice Initiative, New York.

¹²⁷ [Resolution 1954\(2013\) »National security and access to information«](#) 2. oktober 2013.

¹²⁸ Yderligere omtale findes i kapitlet "[Hemmelig eller offentlig information om sikkerhed og krig](#)" af Oluf Jørgensen i bogen "Robust mandat", red. Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2016.

Myndigheder bør årligt udarbejde og offentliggøre en liste, der angiver, hvilke dokumenter der er blevet klassificeret (16). Oplysninger må kun hemmeligholdes så længe, det sagligt er nødvendigt for at beskytte legitime sikkerhedsinteresser. Beslutninger om hemmeligholdelse bør genvurderes i det mindste hvert femte år (16).

Der skal være lovregler for afklassificering og procedurer for en bloc afklassificering. For at mindske omkostninger bør der fastsættes tidsfrister for automatisk afklassificering af forskellige typer af information (17).

Beskyttet whistleblowing

Der skal ved lov stilles krav til offentlige myndigheder om etablering af interne procedurer for indberetninger. Der skal også etableres et uafhængigt organ til at modtage og undersøge indberetninger. Ansatte skal have ret til at kontakte tilsynsorganet uden først at indberette internt. Både den interne kontrol og det uafhængige tilsyn skal have pligt til at undersøge oplysninger om fejl og pligt til at beskytte identiteten på en ansat, der ønsker fortrolighed (39).

Det er berettiget, at offentligt ansatte videregiver information om kritisable forhold, f.eks. strafbare lovovertrædelser, brud på menneskerettigheder, brud på internationale humanitære regler, korrupsion, fare for den offentlige sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, misbrug af offentlig stilling, sanktioner mod uskyldige, misbrug af ressourcer, forsætlig hemmeligholdelse af sådan information og repressalier for videregivelse (37).

Loven skal beskytte mod repressalier for indberetninger om sådanne forhold, uanset informationen er klassificeret eller på anden måde betragtes som konfidentiel på tidspunktet for videregivelse. Motivet for videregivelse er irrelevant, medmindre der videregives bevidst usande oplysninger. Personen, der videregiver, har ikke bevisbyrden for sandheden. Det er tilstrækkeligt, at han har saglig grund til at tro, at informationen viser forhold af de nævnte kategorier (38).

Loven skal beskytte offentliggørelse, hvis lækagen opfylder en af følgende kriterier: Whistlebloweren har informeret internt eller til et uafhængigt tilsynsorgan, uden at sagen er undersøgt effektivt og uden at modtage en saglig forklaring inden for en lovbestemt tidsfrist. Eller whistlebloweren antager, der er væsentlig risiko for, at indberetning internt eller til tilsynsorgan vil føre til pres/repressalier mod personer, eller at dokumentation forsvinder. Eller der ikke eksisterer en intern procedure eller et uafhængigt tilsynsorgan. Eller informationen handler om forhold, der betyder alvorlige risici for liv, helbred, personsikkerhed eller miljø.

Whistlebloweren må som udgangspunkt ikke offentliggøre mere information end nødvendigt for at belyse fejl. Hvis der lækkes mere, skal whistlebloweren alligevel beskyttes, hvis han har saglig grund til at antage, at den offentlige interesse vejer tungere end skaden ved offentlighed (40).

Der skal ikke kunne rejses straffesager eller civile retssager mod en whistleblower for videregivelse af information i overensstemmelse med de nævnte principper. Loven skal også sikre mod repressalier, f.eks. advarsler, begrænsninger ved ansættelser og forfremmelser, suspension, fratagelse af sikkerhedsclearing, fysisk eller psykisk skade eller trusler. Myndigheden har bevisbyrden for, at en reaktion ikke har relation til lækagen. Enhver form for repressalier skal kunne indbringes for et tilsynsorgan, der har kompetence til at påbyde myndigheden at afstå fra repressalier. Der skal være appelmulighed i forhold til tilsynsorganet (41).

Stater skal udarbejde vejledning om beskyttet whistleblowing og opmuntre offentligt ansatte til at bruge rettigheder (42).

Ikke beskyttet whistleblowing

Der skal tages hensyn til den offentlige interesse ved retssager eller administrative sanktioner for lækager, der ikke er beskyttede efter de ovenfor omtalte principper. Ved afvejningen skal domstole og myndigheder lægge vægt på, om lækagen var nødvendig for offentlighed, skaderisikoens alvor og sandsynlighed, om whistlebloweren havde saglige grunde, og om han først forsøgte indberetning internt eller til tilsynsorgan (43).

Ansattes offentliggørelse af information skal som udgangspunkt ikke kunne mødes med straffesag, men kan mødes med administrative repressalier, f.eks. fratagelse af sikkerhedsclearing eller afskedigelse. Straffesag kan kun anvendes for lækager af snævre oplysningstyper, der er defineret i loven, f.eks. efterretningstjenesters kilder, sikkerhedskoder eller identiteten af hemmelige agenter. Straf kan kun anvendes, hvis lækagen medfører en reel risiko for skade (46).

Publicering og kildebeskyttelse

Journalister og redaktører kan ikke mødes med sanktioner for at modtage, besidde eller videregive klassificeret information. De må heller ikke mødes med anklager eller sanktioner for at have søgt eller opnået information. Beskyttelsen gælder dog ikke ved tyveri, afpresning eller lignende (47).

Journalister og redaktører må ikke presses til at afsløre en fortrolig kilde eller presses til at afsløre materiale, der (endnu) ikke er publiceret (48).

Censur mod publicering af materiale for at beskytte statens sikkerhed skal være forbudt. Hvis information er offentliggjort, lovligt eller ulovligt, må yderligere spredning ikke forhindres (49).

11. Menneskerettighedsdomstolen har fastslået grundlæggende beskyttelse

11.1 Whistleblowing om politisk pression, ulovlig overvågning, omsorgssvigt mv.

Informations- og ytringsfriheden efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 10 har grundlæggende betydning for ansattes ret til at komme frem med kritiske ytringer om forhold, de har kendskab til fra arbejdspladsen.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har i flere sager konkluderet, at firing og sanktioner mod en whistleblower har været i strid med informations- og ytringsfriheden, fordi reaktionen ikke har været "nødvendig i et demokratisk samfund".

Politisk pression mod anklagemyndighed¹²⁹

Guja, der var pressechef ved den øverste anklagemyndighed i Moldova, blev fyret for at orientere en avis om politisk pression i straffesager. Guja sendte breve til avisen, som to ledende politikere havde sendt til anklagemyndigheden for at få skrinlagt straffesager mod nogle politifolk. EMD fastslog, at afskedigelsen var i strid med informations- og ytringsfriheden. Offentlighedens interesse i sagen havde klart større vægt end tavshedspligt. Den afskedigede havde ret til erstatning plus dækning af omkostninger.

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 på whistleblowing (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
- 6) reaktionens betydning for den ansatte

Afgørelsen i sagen om politisk pression blev truffet af den øverste instans ved domstolen (Grand Chamber), og senere afgørelser har taget udgangspunkt i dommens kriterier. Det betyder ikke, at repressalier eller straf mod en whistleblower er berettiget, fordi ét af kriterierne ikke er opfyldt.

Det første kriterium betyder, at EMD lægger vægt på, om whistlebloweren har sagt fra internt om kritisable forhold, før han gik videre. I de enkelte domme nævner EMD i præmisserne, om der først er sagt fra internt, men det er ikke et absolut krav. I sagen om politisk pression var der f.eks. ikke

¹²⁹ [Guja v. Moldova](#) 12.2.2008.

realistisk udsigt til, at anklagemyndighedens ledelse ville eller kunne tage et opgør med pressio-
nen, og EMD konkluderede, at det var berettiget at gå direkte til en avis.¹³⁰

Det tredje kriterium betyder, at sikring og videregivelse af dokumentation taler for, at whistleblow-
ing er berettiget.

I relation til det femte kriterium nævner EMD, at personlige motiver om hævn eller økonomisk ge-
vinst ikke berettiger afsløringer. Der lægges vægt på, om den ansatte handler i god tro om oplys-
ningers autenticitet, den offentlige interesse og manglende muligheder for at afhjælpe de kritisable
forhold ved at gå til ledelsen.

Ulovlig overvågning fra efterretningsvæsen¹³¹

En ansat hos efterretningsvæsenet i Rumænien konstaterede under arbejdet en række ulovlige af-
lytninger af journalister, politikere og forretningsfolk. Han rapporterede om de ulovlige forhold til
overordnede, men de greb ikke ind. Derefter orienterede han et medlem af parlamentets tilsynsor-
gan, der rådede til at orientere pressen. Han fulgte rådet, men blev derefter selv tiltalt og straffet.

EMD fastslog, at straf mod whistlebloweren var i strid med art. 10. Afsløring af ulovlige aflytninger
er vigtigt for et demokratisk samfund og vejer tungere end hensynet til fortrolighed om efterret-
ningsvæsenet. Domstolen lagde bl.a. vægt på, at whistlebloweren havde rimelig grund til at an-
tage, at oplysningerne var korrekte.

De ovenfor omtalte sager fra Menneskerettighedsdomstolen handlede om whistleblowing fra of-
fentlige myndigheder. De nedenfor omtalte viser, at firing og andre sanktioner mod whistleblowere
ved privat organiserede virksomheder også kan være i strid med menneskerettighederne.

Omsorgssvigt på plejehjem¹³²

En sygeplejerske blev fyret fra et plejehjem på grund af hendes klage til en kontrolmyndighed over
ulovlige mangler ved den plejestandard, hendes arbejdsgiver leverede. Plejehjemmet var organise-
ret som privat selskab med overvejende offentligt ejerskab. EMD fandt, at firing af sygeplejersken
var i strid med informations- og ytringsfriheden. I afvejningen af de modstridende interesser fandt
EMD, at der skulle lægges størst vægt på offentlighedens interesse i information om behandlingen
af ældre.

Dårlig ledelse af universitet¹³³

En professor ved universitet i Riga, Letland blev fyret efter at have gjort opmærksom på mangler
ved universitets organisering og ledelse. Professoren omtalte problemerne i en mail til universite-
tets rektor og citerede bl.a. oplysninger i en revisionsrapport om dårlig ledelse. Ledelsen angav in-
jurier som begrundelse for firing. EMD fandt firingen var i strid med informations- og ytringsfrihe-
den. Det blev bl.a. understreget, at det ikke spillede nogen rolle, at universitet var organiseret i en

¹³⁰ | [betænkning 1553.2015 om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger](#) side 176 kritiserer
Michael Götze mangler i betænkningens fremstilling af EMD's praksis.

¹³¹ | [Bucur and Toma v. Romania](#), EMD 8. januar 2013.

¹³² | [Heinisch v Germany](#) EMD 21.10 2011.

¹³³ | [Rubins v Latvia](#) EMD 1.6.2015.

privatretlig form. EMD understreger behovet for, at arbejdsgivere giver ansatte mulighed for at udtrykke legitim kritik af ledelsen.

Afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen illustrerer, at informations- og ytringsfriheden omfatter et bredt spektrum af oplysninger om forhold, der har samfundsmæssig interesse. Sagerne handler om varierede kombinationer af oplysninger om faktiske forhold, faglige vurderinger og meninger.¹³⁴

11.2 Kildebeskyttelse er nødvendig for informations- og ytringsfriheden

Whistleblowere frygter ofte repressalier, og kildebeskyttelse er derfor nødvendig for at få oplysninger frem om vigtige samfundsforhold. Menneskerettighedsdomstolen har i en række sager fastslået, at journalisters kildebeskyttelse er en af de grundlæggende betingelser for pressefrihed.

EMD har i konkrete sager konkluderet, at indgreb i kildebeskyttelsen er i strid med informations- og ytringsfriheden (art. 10).

Fortrolig rapport om økonomiske problemer¹³⁵

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. Det førte til et forbud mod offentliggørelse og pålæg om afsløring af kilden. Pålægget blev indbragt for Menneskeretsdomstolen, der konkluderede, at det var i strid med artikel 10. Menneskeretsdomstolen lagde bl.a. vægt på, at kildebeskyttelse har afgørende betydning for pressefriheden, der har større vægt end firmaets interesse i at afsløre kilden.

Fortroligt tilbud om køb af virksomhed¹³⁶

Fire britiske aviser offentliggjorde oplysninger om et fortroligt tilbud fra et belgisk bryggeri om overtagelse af et sydafrikansk bryggeri. Avisernes omtale påvirkede aktiekurser. Domstole pålagde aviserne at udlevere materiale, der ville afsløre kilden. Menneskeretsdomstolen fastslog igen, at hensynet til pressens kildebeskyttelse vejer tungere end en virksomheds interesse i at finde frem til kilden.

Kritisable forhold ved EU-institutioner¹³⁷

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 bestikelse. På anmodning fra OLAF blev journalistens hjem og arbejdsplads ransaget for at finde oplysninger om kilden. EMD fastslog igen, at kildebeskyttelse er en nødvendig forudsætning for pressefrihed. EMD understregede, at journalistens ret til kildebeskyttelse er en vigtig del af informationsfriheden. Kildebeskyttelsen skulle respekteres, uanset de løse rygter om kildens ulovlige modtagelse af penge var rigtige eller ej.

¹³⁴ Det samme illustrerer nogle sager, hvor TV-medier handlede i strid med art. 10 ved repressalier mod journalister, der kritiserede forhold ved mediet: [Matúz v Hungary](#), EMD 21.1.2015, [Wojtas-Kaletka v. Poland](#), EMD 16.7.2009 og [Bobo v. Spanien](#), EMD 29.2.2000.

¹³⁵ [Goodwin v. The United Kingdom](#), EMD 27.3.1996.

¹³⁶ [Financial Times LTD and others v. The United Kingdom](#), EMD 15.12.2009.

¹³⁷ [Tillack v Belgium](#), EMD 27.11.2007.

Sagerne illustrerer, at kildebeskyttelsen gælder ved whistleblowing fra både private virksomheder og offentlige organer.

12. Whistleblowerdirektivet stiller en række minimumskrav

Efter finanskrisen vedtog EU en række direktiver med krav til finanssektoren, bl.a. om beskyttelse af whistleblowere. Det gælder direktiver om finansielle instrumenter, kapitalkrav, markedsmisbrug, hvidvask og forsikringer.¹³⁸

Direktivet om forretningshemmeligheder fra 2016 har bredere betydning for whistleblowing. Det er omtalt nærmere i forbindelse med den danske lov om forretningshemmeligheder, der implementerer direktivet (kapitel 2).¹³⁹

En række sager motiverede EU-parlamentet til at kræve et generelt direktiv om beskyttelse af whistleblowere. Der har været omfattende og alvorlige sager om svindel med oplysninger om bilemissioner, korruption og hvidvask. Whistleblowing skabte offentlighed om nogle omfattende sager om skatteunddragelse og skattely, bl.a. Lux Leaks og Panama Papers.

Omfanget af økonomisk kriminalitet er belyst i nogle undersøgelser, som EU-Kommissionen tog initiativ til. I forbindelse med offentlige indkøb handler det om værdier mellem 5,8 og 9,6 mia. EUR om året for EU som helhed. Svig og korruption i forhold til EU's budget har et omfang mellem 179 mia. EUR og 256 mia. EUR pr. år. Skatteunddragelse har et omfang omkring 50 og 70 mia. EUR om året.¹⁴⁰

På de nævnte områder indikerer undersøgelser, at der i alt svindles for mere end tusinde milliarder kroner om året!

Kommissionen fremlagde forslag til det generelle direktiv i april 2018, og det blev vedtaget 23. oktober 2019.¹⁴¹

Direktivet indeholder minimumsregler, og medlemsstater kan indføre eller opretholde ordninger, der er mere gunstige for indberettende personer. Gennemførelse af direktivet berettiger ikke til at

¹³⁸ Direktiv om markedet for finansielle instrumenter 2011/61/EF art. 73, direktiv om kapitalkrav 2013/36/EU, direktiv om markedsmisbrug 596/2014/EU, direktiv om hvidvask 2015/849/EU art. 33 og direktiv om salg af forsikringer 2016/97/EU. EU har også fastsat enkelte regler uden for den finansielle sektor. Forordning 376/2014/EU om civil luftfart forbyder repressalier fra arbejdsgivere i den civile luftfart mod ansatte, der rapporterer om hændelser.

¹³⁹ [EU-direktiv om forretningshemmeligheder](#) (2016/943/EU).

¹⁴⁰ Jf. [Kommissionens forslag til direktivet](#) af 23.4 2018, COM(2018) 218 final, indledende afsnit 3 om resultater af evalueringer, høringer og konsekvensanalyser. Milieu (2017): [Vurderingen af økonomiske fordele ved beskyttelse af whistleblowere i offentlige udbud](#).

¹⁴¹ [Direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten](#).

føring eksisterende beskyttelsesniveau på områder, der er omfattet (art. 25, p. 104). Direktivets krav kan ikke fraviges ved aftaler, ansættelsesformer, loyalitetsbestemmelser, voldgiftsaftaler mv. (art. 24, p. 91).

De næste afsnit orienterer om en række af direktivets krav. Parenteser henviser til de enkelte regler (art.) og til punkter i præambelens betragtninger (p.), der har betydning for fortolkningen.

12.1 Formålet er at styrke forebyggelse og håndhævelse af lovovertrædelser

Direktivet har som formål at styrke håndhævelsen og forebygge overtrædelser af EU-regler (art. 1). Personer, der arbejder i private eller offentlige organisationer, er de nærmeste til at få kendskab til overtrædelser.

Afsløringer og retsforfølgning har afgørende betydning for at styrke lige konkurrencevilkår i det indre marked og ansvarlighed i både den private og offentlige sektor. Personer, der får kendskab til ulovlige forhold eller omgåelser af regler, afstår ofte fra whistleblowing af frygt for repressalier. Potentielle whistleblowere har brug for beskyttelse for at styrke mulighederne for håndhævelse af regler og forebyggelse (p. 1-3).

Beskyttelsen af whistleblowere har hidtil været meget forskellig. Ineffektiv håndhævelse af regler i et land har negativ indvirkning på, hvordan EU-politikker fungerer ikke blot i dette land, men også i andre medlemslande og i EU som helhed.

Whistleblowing om økonomisk svindel, forurening, produktsikkerhed og klimaindsats har afgørende betydning for at styrke gennemførelsen af politikker. I forbindelse med EU-budgettet for de kommende syv år bliver afsat enorme milliardbeløb til genopretning af økonomier efter coronakrisen og til grøn omstilling. Udover den økonomiske betydning handler det om at styrke indsatsen for miljø, klima, sundhed og sikkerhed.

12.2 De fleste EU-regulerede områder er omfattet

Direktivet er nødvendigvis begrænset til områder, der hører til EU-retten. Det omfatter de fleste af disse områder. Direktivet understreger, at det enkelte medlemsland kan beslutte at udvide beskyttelsen til andre områder for at sikre sammenhængende rammer for beskyttelse af whistleblowere på nationalt plan (p. 5).

Overtrædelser og omgåelser, der skader EU's økonomiske interesser, er generelt omfattet af direktivet.¹⁴² Det gælder bekæmpelse af svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, der påvirker EU's udgifter eller indtægter (art. 2, stk. 1, litra b og p. 15).

Overtrædelser og omgåelser af regler for det indre marked er også generelt omfattet (art. 2, stk. 1, litra c og p. 16-17). Reguleringer for at skabe ens konkurrencevilkår i det indre marked er meget

¹⁴² Direktivet henviser til TEUF art. 325, der handler om bekæmpelse af ulovlige aktiviteter, der skader EU's finansielle interesser.

omfattende, bl.a. konkurrence- og statsstøtteregler og regler om den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital.¹⁴³

Direktivet omfatter desuden whistleblowing om overtrædelser og omgåelser af en række EU-regler, der er nævnt i et bilag til direktivet (art. 2, stk. 1, litra a):

- Offentlige udbud af bygge- og anlægsarbejder, indkøb og tjenesteydelser (p. 6).
- Finansielle tjenesteydelser fra banker, kreditinstitutter, investeringsselskaber, forsikringsselskaber, pensionskasser mv. Direktivet supplerer beskyttelsesregler for whistleblowere, der allerede er indført for den finansielle sektor og hvidvask (p. 7 og 20).
- Sikkerhed for produkter, der markedsføres i det indre marked. Det gælder oplysninger om sikkerhedsbrist i forbindelse med fremstilling, import og distribution af produkter. Skydevåben, ammunition og forsvarsrelaterede produkter er omfattet (p. 8).
- Transportsikkerhed for at styrke håndhævelsen af sikkerhedsstandarder for alle transportformer udover allerede gældende whistleblowerordninger for luftfart og søtransport (p. 9).
- Miljøbeskyttelse for at styrke indsatsen mod miljørelaterede forbrydelser, der i de kommende år i høj grad også vil omfatte klimaindsats (p. 10).
- Nuklear sikkerhed, beskyttelse af radioaktivt affald mv. (p. 11).
- Fødevarekæden for at sikre et højt niveau for beskyttelse af menneskers sundhed og forbrugernes interesser i relation til fødevarer samt dyrebeskyttelse (p. 12).
- Risici for folkesundhed og forbrugerbeskyttelse (p. 13).
- Beskyttelse af privatliv og personoplysninger, bl.a. sikkerheden ved net- og informationssystemer (p. 14).

Overtrædelser og omgåelser af skatteregler for selskaber er omfattet. Begrundelsen er, at overtrædelser og omgåelser af selskabsskatteregler underminerer de vigtige EU-principper for fair konkurrence i det indre marked og fører til store tab både for medlemsstaterne og for EU (p. 18).

På de oven for nævnte områder omfatter direktivet også regler og foranstaltninger, der er vedtaget på nationalt plan for at gennemføre EU-reglerne. Nye regler vil naturligvis også være omfattet.

Fiskeri- og landbrugsområderne er ikke nævnt i den specifikke opregning. Overtrædelser og omgåelser af kvoteregler og regler for bifangst er formentlig omfattet af miljøreglerne. Misbrug af landbrugsstøtteordninger må være omfattet af EU's økonomiske interesser og dermed omfattet.

Direktivet omfatter whistleblowing om overtrædelser og omgåelser af mange EU-regler, men ikke alle. I et bilag til direktivet nævnes, at overtrædelser af regler for arbejdsmarkedet kan blive omfattet, når direktivet skal revideres. Ansatte og deres repræsentanter har allerede en vis beskyttelse ved anmodninger og forslag til arbejdsgivere vedrørende sundhed og sikkerhed og indberetninger til myndigheder om problemer, der ikke er løst (p. 21).¹⁴⁴

Direktivet gælder ikke for indberetninger om overtrædelser i forbindelse med udbud, der vedrører forsvars- eller sikkerhedsforhold (art.3, stk.2 og p. 24). Det gælder heller ikke for klassificerede informationer, som EU-regler eller nationale regler kræver beskyttet mod uautoriseret adgang (art.3, stk.3, litra a og p. 25).

¹⁴³ Direktivet henviser til TEUF art. 26, 2, der handler om det indre marked.

¹⁴⁴ [Direktiv om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed](#) under arbejdet, 89/391/EØF art. 11.

Direktivets beskyttelse af whistleblowere berører ikke nationale regler om fortrolighed mellem advokater og deres klienter eller sundhedspersoners og terapeuters tavshedspligt. (art. 3, stk.3, litra b og p. 26). Andre erhverv er omfattet (p. 27).

Direktivet fastslår, at nationale regler om retten til at konsultere tillidsrepræsentanter og fagforeninger ikke påvirkes (art.3, stk.4).

Det nævnes i direktivets betragtninger, at medlemsstater kan bestemme, at personkonflikter mellem ansatte kan kanaliseres til andre procedurer (p. 22).

12.3 Whistlebloweren har begrundet mistanke eller viden fra arbejdsrelationer

Tætte relationer og frygt for repressalier betyder ofte, at oplysninger bliver holdt fortrolige, når kolleger eller ledelser er involveret i overtrædelser. Det er baggrunden for, at direktivet giver beskyttelse til whistleblowere, der har begrundet mistanke eller viden fra ansættelse eller andre arbejdsrelationer til en virksomhed eller myndighed (p. 36).

Whistleblowing om handlinger, undladelser og omgørelser af regler

Direktivet beskytter ikke blot whistleblowing om handlinger og undladelser, der er ulovlige, men også handlinger og undladelser, der gør det muligt at omgå formålet med reglerne (art. 5, pkt. 1 og p. 42).

Direktivets beskyttelse er ikke begrænset til konstaterede overtrædelser af regler. Den omfatter også overtrædelser, der endnu ikke har fundet sted samt forsøg på at skjule overtrædelser (art. 5, pkt. 2 og p. 43). Beskyttelsen er ikke begrænset til whistleblowing, der bygger på sikker viden. Den gælder også ved begrundet mistanke.

Direktivets beskyttelse gælder for personer, der ved indberetningen eller offentliggørelse, havde rimelig grund til at antage, at oplysninger om forhold var korrekte, og at de hørte under direktivets anvendelsesområde (art. 6, stk.1. litra a). Beskyttelsen gælder ikke ved ubegrundede rygter og sladder (p. 43).

Whistlebloweren har ret til at sikre dokumentation

En whistleblower har ret til at sikre dokumentation, medmindre fremgangsmåden er strafbar i sig selv, f.eks. hacking. En whistleblower kan f.eks. optage samtaler, han deltager i, eller tage foto af dokumenter, han har adgang til. En whistleblower kan også skaffe sig adgang til en kollegas mail eller filer eller tage foto af lokaler, han ikke normalt har adgang til (p. 92).

I tilfælde, hvor en whistleblower har begået en strafbar handling for at sikre dokumentation, f.eks. fysisk indtrængen i aflåste lokaler eller hacking, kan han pådrage sig ansvar for denne handling, men skal fortsat fritages for ansvar for videregivelse (art. 21, stk. 7 og p. 92). I en sag om ansvar for ulovlig bevissikring skal tages hensyn til proportionaliteten mellem en ulovlig bevissikring og den lovlige indberetning eller offentliggørelse.

Mange former for arbejdsrelationer er omfattet

Personer beskyttes ved whistleblowing om forhold, de har begrundet mistanke eller viden om fra en arbejdsrelation i bred forstand (art. 4, stk. 1). Det kan være som ansat, konsulent, revisor,

bestyrelsesmedlem, aktionær, praktikant, frivillig eller aftalepartner, f.eks. leverandør. Beskyttelsen gælder ikke for personer, der får kendskab uden for en arbejdsrelation.

Beskyttelsen gælder for ulønnede og lønnede, fuldtids- og deltidsansatte, uanset arbejdsopgaven er startet, under udførelse eller afsluttet (art. 4, stk. 2 og 3). Direktivet giver beskyttelse til whistleblowere, uanset de er statsborgere i EU's medlemslande eller i andre lande (p. 37).

Beskyttelsen omfatter også formidlere, der hjælper en whistleblower med indberetningsprocessen (art. 5, pkt. 8). Beskyttelsen omfatter endvidere kolleger og familie til whistlebloweren, der risikerer repressalier i arbejdsrelationer samt virksomheder, whistlebloweren ejer eller arbejder for (art. 4, stk. 4 og p. 41).

Det fremgår ikke klart af direktivet, om politikere er beskyttet af direktivet. Politikere, der gør opmærksom på overtrædelser, er ikke ligeså udsatte for repressalier som ansatte, men kan risikere at få en straffesag på halsen for overtrædelse af tavshedspligt eller trusler herom.

Det fremgår af direktivet, at bestyrelsesmedlemmer er beskyttet som whistleblowere. Det må også gælde politikere, der er udpeget til at repræsentere en kommune eller anden myndighed i en virksomheds bestyrelse. Et medlem af en kommunalbestyrelse/regionsråd eller politisk udvalg kan have tilsvarende behov for beskyttelse, men er ikke klart sikret af direktivet.

12.4 Detaljerede regler for intern indberetning og opfølgning

Medlemsstaterne skal sikre, at offentlige og private organer har en intern kanal til indberetning og procedurer for indberetning og opfølgning (art. 8, stk.1).

Ifølge direktivet bør en whistleblower vælge intern indberetning, når han tror, overtrædelserne effektivt vil blive imødegået uden risiko for repressalier mod budbringeren. I bedste fald kan intern whistleblowing fremme en kultur baseret på god kommunikation i virksomheder og myndigheder og bidrage til at styrke standarder og socialt ansvar (p. 47).

Kravet om en intern ordning er begrænset til private virksomheder med 50 ansatte og derover. Fritagelsen for små virksomheder gælder dog ikke for finansielle tjenesteydelser, hvidvask og sikkerhedsforhold ved transport og offshore olie- og gasaktiviteter (p. 50). Medlemsstater kan i øvrigt pålægge mindre private enheder at oprette en intern indberetningskanal for forhold, der indebærer risici for miljø og folkesundhed (p. 48).

Interne indberetningskanaler kan drives af en person eller afdeling, der er udpeget dertil. Private virksomheder mellem 50 og 249 ansatte kan lave fælles enhed for indberetninger (art. 8, stk. 5-6).

Direktivets krav til intern indberetning ved organer i den offentlige sektor omfatter også enheder, der ejes eller kontrolleres af offentlig forvaltning. Medlemsstater kan undtage kommuner med færre end 10.000 indbyggere og andre enheder med færre end 50 ansatte fra kravet om intern indberetningskanal. Medlemsstater kan give mulighed for, at kommuner går sammen om en enhed for interne indberetninger (art. 8, stk. 9).

Direktivet giver mulighed for at godkende advokater, revisorer, repræsentanter for fagforeninger eller andre til at modtage indberetninger på vegne af virksomheder eller myndigheder, forudsat de giver passende garantier for uafhængighed, fortrolighed, databeskyttelse og tavshedspligt (p. 54).

Procedurer

Direktivet stiller en række krav til procedurer for modtagelse og opfølgning af interne indberetninger (art. 9). Indberetning skal kunne ske skriftligt eller mundtlig, evt. begge dele. Mundtlig indberetning skal være mulig via telefonisk hotline, andre former for talesystemer eller ved fysisk møde (art. 9, stk. 2 og p. 53).

Fortrolighed om identiteten på indberetter og andre, der er nævnt, skal sikres (art. 9, stk. 1, litra a). En bekræftelse for modtagelse af indberetning skal sendes senest syv dage efter en whistleblowing (art. 9, stk. 1, litra b).

Der skal være udpeget en upartisk person eller afdeling, der følger op på indberetning. Det kan være de samme, der modtager indberetning, supplerende oplysninger og giver feedback (art. 9, stk. 1, litra c og p. 56).

I den private sektor bør en intern kanal også kunne benyttes til indberetning fra ansatte i tilknyttede virksomheder, repræsentanter, leverandører og andre, der har oplysninger om overtrædelser gennem arbejdsrelaterede aktiviteter med virksomheden (p. 55).

Ved anonyme interne indberetninger gælder kravet om opfølgning kun, såfremt det er fastsat i national ret. Direktivet forpligter ikke medlemslande til at pålægge virksomheder og myndigheder, at modtage og følge op på anonyme indberetninger (art. 6, stk. 2).

Feedback til whistlebloweren skal gives inden for tre måneder fra bekræftelse af modtagelsen eller i løbet af syv dage, hvis modtagelsen ikke er bekræftet. Det betyder, at whistlebloweren kan gå videre til ekstern kanal eller offentliggørelse, hvis han ikke har modtaget en bekræftelse på indberetning i løbet af syv dage (art. 9, stk. 1, litra f og p. 57-58).

Det skal være muligt at få klar og let tilgængelig information om procedurer, f.eks. på virksomheden og myndighedens hjemmeside (p. 59).

12.5 Eksterne kontrolinstanser skal opfylde en række krav

Det skal i alle tilfælde være muligt at indberette til en ekstern kontrolinstans, når whistlebloweren vurderer, at intern indberetning ikke vil fungere effektivt eller give tilstrækkelig sikkerhed (art. 10 og p. 60-62).

Medlemsstaterne skal udpege kompetente myndigheder til at modtage eksterne indberetninger. Det kan være kontrol- og tilsynsmyndigheder på de forskellige områder eller myndigheder med mere generel kompetence (art. 11 og p. 63-64).

På områder, hvor eksterne kontrolinstanser allerede er etableret som følge af EU-krav, bør disse så vidt muligt fortsætte, f.eks. vedrørende civil luftfart og offshore olie- og gasaktiviteter (p. 68).

EU-organer, der er etableret som kontrolorganer på særlige områder, f.eks. Kontoret for Bekæmpelse af svig (OLAF), berøres ikke af direktivet (p. 69).

En myndighed kan kun udpeges, når den sikrer en uafhængig og selvstændig indberetningskanal og har den nødvendige kompetence og kapacitet til efterforskning og retsforfølgning. Alternativt kan kontrolinstansen henvise til en anden myndighed, der har de nødvendige kompetencer til opfølgning i den konkrete sag (art. 11, stk. 2, litra a og p. 65).

Indberetning skal bekræftes i løbet af syv dage (art. 11, stk. 2, litra b). Den eksterne kontrolinstans skal foretage grundig undersøgelse og melde tilbage til whistlebloweren inden tre måneder. Fristen kan forlænges til seks måneder, når det er særligt begrundet (art. 11, stk. 2, litra c og d, p. 66-67). Kontrolinstanser kan samarbejde på tværs af landegrænser (p. 72).

Kontrolinstansen skal orientere whistlebloweren om resultatet af undersøgelse (art. 11, stk. 2, litra e) og orientere relevante EU-organer om forhold, når det er relevant (p. 71). Direktivet stiller ikke krav om orientering af centrale myndigheder, Folketinget eller offentligheden.

Medlemsstater kan fastsætte nærmere regler for eksterne kontrolinstansers behandling og prioritering af sager (art. 11, stk.) uden at svække beskyttelsen af whistlebloweren (art. 11, stk. 3, 4, 5 og 6, p. 70).

Eksterne kontrolinstanser skal give muligheder for både skriftlig og mundtlig indberetning, inklusive møde med whistlebloweren. Medarbejdere skal uddannes til håndtering af indberetninger (art. 12, stk. 2-5 og p. 74). Kontrolinstanser skal sikre, at oplysninger er autentiske og dækkende, at oplysninger behandles fortroligt, at uautoriserede medarbejdere ikke får adgang samt sikre opbevaring, der giver mulighed for yderligere undersøgelser (art. 12, stk. 1 og p. 73). Kontrolinstanser skal endvidere sikre let tilgængelig information om procedurer (art. 13, p. 75-77).

Det skal sikres, at identiteten på whistleblowere kun efter samtykke videregives til andre end til personale, der er autoriserede til at følge op på indberetning (art. 16, stk. 1). Oplysninger kan videregives, når det er nødvendigt for undersøgelser, men i så fald skal fortroligheden om whistleblower fortsat sikres (art. 16, stk. 2 og 3). Det gælder også ved aktindsigt og partshøring.

Indberetninger til virksomheder, myndigheder og kontrolinstanser skal registreres (art. 18, stk. 1). Mundtlige indberetninger og oplysninger ved møder, skal refereres nøjagtigt, og whistlebloweren skal have mulighed for gennemlæsning og accept ved underskrift (art. 18, stk. 2-4).

Medlemsstaterne bør sikre, at oplysninger i indberetninger i givet fald kan anvendes som bevis i forbindelse med håndhævelsessøgsmål (p. 86).

Så længe undersøgelsen pågår, må kontrolinstanser ikke anvende eller offentliggøre indberetninger til andre formål end korrekt opfølgning (art. 16, stk. 4). Det gælder også identiteten på personer, der kommer i skudlinjen ved whistleblowing.

Personoplysninger skal behandles i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne (art. 17). Disse regler (GDPR) stiller som udgangspunkt krav om oplysninger til personer, der er omtalt i indberetninger. Oplysningspligten kan dog fraviges midlertidigt af hensyn til gennemførelse af

undersøgelser. Whistleblowerens identitet kan sikres ved regler om tavshedspligt. GDPR hindrer ikke nationale regler om aktindsigt og aktiv offentliggørelse, der kan sikre offentlighed om sager.¹⁴⁵

12.6 Whistleblowere kan offentliggøre under visse betingelser

Direktivet beskytter offentliggørelse under visse betingelser. Som udgangspunkt skal whistlebloweren først have indberettet internt eller eksternt efter direktivets regler. Offentliggørelse er beskyttet, når der ikke er reageret med passende foranstaltninger inden for fristerne (art. 15, stk. 1, litra a og p. 79).

Desuden sikrer direktivet som minimum, at offentliggørelse uden forudgående indberetning er beskyttet, hvis en af følgende fire betingelser er opfyldt (art. 15, stk. 1, litra b):

1. Whistlebloweren har rimelig grund til at antage, at overtrædelsen udgør en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser, f.eks. risiko for uoprettelig skade (p. 80),
2. indberetning giver risiko for repressalier (p. 81),
3. ringe udsigt til effektiv reaktion mod overtrædelsen, f.eks. fordi bevismateriale kan skjules eller destrueres, hvis der først bliver indberettet (p. 81), eller
4. fortroligt samarbejde mellem kontrolinstans og personer, der er involveret i overtrædelsen.

Nationale regler for beskyttelse af informations- og ytringsfrihed kan give whistlebloweren beskyttelse ved offentliggørelse uden forudgående indberetning (art. 15, stk. 2). Det følger allerede af, at direktivet er et minimumsdirektiv. Med den udtrykkelige bestemmelse sikrer direktivet, at dets minimumskrav til beskyttelse også gælder for whistleblowere, der efter nationale regler har ret til at offentliggøre uden forudgående indberetning.

Whistlebloweren kan offentliggøre direkte via webplatforme og sociale medier eller ved information til politikere, NGO'er, fagforeninger, erhvervsorganisationer eller journalister (art. 5, pkt. 6 og p. 45).

Direktivet nævner, at beskyttelsen af whistleblowere som journalistiske kilder er afgørende for den undersøgende journalistiks rolle som "vagthund" i demokratiske samfund (p. 46).

12.7 Whistleblowere skal beskyttes mod repressalier og sanktioner

Direktivets minimumsregler om beskyttelse er afhængige af, at whistleblowing er sket i overensstemmelse med direktivets regler for indberetning og offentliggørelse (art. 6, stk. 1, litra b). Indberetning til relevante EU-organer giver også beskyttelse (art. 6, stk. 4).

¹⁴⁵ [EU-forordning 2016/680](#), GDPR art. 14 om oplysningspligt. Art. 86 om aktindsigt. GDPR giver også mulighed for aktiv information, når der er sikret retsgrundlag jf. præambelen pkt. 154, 3. sætning. Offentlighedsloven § 17 giver myndigheder muligheder for aktiv offentliggørelse af ikke-fortrolige personoplysninger. Se Oluf Jørgensen: [Aktiv offentliggørelse på nettet kan blive ulovlig](#).

Personer, der indberetter eller offentliggør fortroligt eller anonymt, bevarer beskyttelsen, hvis de efterfølgende bliver kendte (art. 6, stk.3). Beskyttelsen gælder også for whistleblowere, der står frem i offentligheden.

Beskyttelse mod alle former for repressalier

Direktivet definerer repressalier som enhver direkte eller indirekte handling eller undladelse i en arbejdsrelateret sammenhæng, der skader eller kan skade en whistleblower (art. 5, pkt. 11). Medlemsstaterne skal sikre, at whistleblowere beskyttes mod repressalier (art. 21).

Direktivet kræver forbud mod alle former for repressalier mod whistleblowere, der har fulgt reglerne (art. 19 og p. 87-88). Det nævner femten forskellige former for repressalier, f.eks. firing, irettesættelse, manglende forlængelse af ansættelse, forflyttelse, henvisning til psykiater eller læge, black-listning, negative ansættelsesreferencer, afbrydelse af kontrakt før tid, chikane eller boykot af relationer til en virksomhed, whistlebloweren ejer, arbejder for eller på anden måde er tilknyttet (art. 19, litra a-o, p. 41).

Granskning af personaleoplysninger på baggrund af whistleblowing må betragtes som intimidering og chikane, der er nævnt i opregningen af repressalier.

En whistleblower, der indberetter eller offentliggør i overensstemmelse med direktivet, kan heller ikke gøres ansvarlig for overtrædelse af tavshedspligt, når han har rimelig grund til at antage, at whistleblowing var nødvendig (art. 21, stk.2).

Reaktioner uden for arbejdsrelateret sammenhæng via retssager kan også have alvorlig afskrækkende virkning. En whistleblower kan i sådanne sager fremlægge dokumentation for indberetning eller offentliggørelse i overensstemmelse med direktivet. I så fald har modparten bevisbyrden for, at der ikke er sammenhæng (p. 97).

Krav til bevisbyrden ved reaktioner i ansættelsesforholdet

Direktivet forhindrer ikke, at arbejdsgivere træffer beslutninger om ansættelsesforhold, der ikke er foranlediget af indberetningen eller offentliggørelsen (p. 44). Ledelser ved virksomheder og myndigheder kan være fristet til at omgå beskyttelsen af whistleblowere ved at camouflere repressalier.

Det kan være vanskeligt for en whistleblower at bevise sammenhængen. Direktivet kræver derfor, at bevisbyrden vender, når whistlebloweren godtgør en indberetning eller offentliggørelse i overensstemmelse med direktivet, og at han har været udsat for ulempe i en arbejdsrelation, der umiddelbart ser ud til at være besluttet som følge deraf. Herefter skal ulempen betragtes som repressalie, medmindre ledelsen godtgør, at den ikke havde nogen forbindelse med whistleblowing (art. 21, stk. 5 og p. 93).

Beskyttelse mod alle former for sanktioner

I retssager for injurier, krænkelser af ophavsret, tilsidesættelse af tavshedspligt, overtrædelse af databeskyttelsesregler, offentliggørelse af forretningshemmeligheder kan whistlebloweren ikke pålægges nogen form for ansvar for at have foretaget en indberetning eller offentliggørelse, der er sket i overensstemmelse med direktivet.

En whistleblower, der har rimelig grund til at antage, at indberetning eller offentliggørelse var nødvendig for at afsløre en overtrædelse, kan anmode om afvisning af et søgsmål (art. 21, stk. 7).

Whistleblowere skal have adgang til støtte og retsmidler

Medlemsstaterne skal sikre adgang til gratis, uafhængig information og rådgivning om whistleblowers rettigheder, bistand fra kontrolinstanser mod repressalier og adgang til retshjælp i retssager (art. 20, stk.1 og p. 89-90). Medlemsstaterne kan sikre juridisk, økonomisk og psykologisk støtte til whistleblowere i forbindelse med retssager (art. 20, stk.2 og p. 99 – 100). Støtte kan ydes af et informationscenter eller en uafhængig administrativ myndighed (art. 20, stk.3).

Whistleblowere, der udsættes for repressalier, skal have adgang til retsmidler afhængig af de konkrete omstændigheder. Det kan være genansættelse, hvis der er sket firing, forflyttelse eller degradering eller kompensation for løntab, omkostninger og svie og smerte. Retsmidler kan variere, men medlemsstater skal sikre, at erstatning eller oprejsning er reel og har en afskrækkende virkning for ledelser, der overvejer reaktioner (art. 21, stk. 8, p. 94 - 95).

Foreløbige retsmidler bør være tilgængelige for whistleblowere for at stoppe trusler eller forsøg på repressalier, f.eks. firing der kan være vanskelig at ændre efter en retssag, der tager lang tid (art. 21, stk. 6 og p. 96).

12.8 Sanktioner for undertrykkelse af whistleblowing og for falske oplysninger

Medlemsstater skal indføre effektive sanktioner overfor personer og virksomheder, der hindrer eller forsøger at hindre whistleblowing, udfører repressalier eller tilsidesætter fortrolighed om indberettede personer (art. 23, stk. 1).

Tiltalte personer skal sikres retfærdig rettergang, ret til at blive hørt og ret til aktindsigt (art. 22 og p. 101). Beskyttelsen af whistleblowers identitet må som udgangspunkt ikke berøres (p. 83-85). Dette hensyn kan dog ikke opretholdes fuldt ud under en straffesag, hvor det kan være nødvendigt at oplyse whistleblowerens identitet for at sikre tiltalte personers ret til forsvar (p. 82).¹⁴⁶

Medlemsstater skal også sikre sanktionsmuligheder over for whistleblowere, der bevidst foretager falske indberetninger eller offentliggørelser samt kompensation for skader på grund af sådan whistleblowing (art. 23, stk. 2).

12.9 Medlemsstaterne og Kommissionen skal rapportere

Medlemsstater skal meddele Kommissionen alle relevante oplysninger, og Kommissionen skal udarbejde rapporter til Ministerrådet og EU-parlamentet om gennemførelsen og anvendelsen af direktivet (art. 27, stk.1).

Medlemsstater skal i øvrigt sende årlige statistikker til Kommissionen om antal indberetninger til kontrolinstanser, undersøgelser og straffesager samt om skønnede økonomiske tab og beløb, der inddrives i forbindelse med efterforskning og straffesager om indberettede overtrædelser (art. 27, stk. 2).

¹⁴⁶ [Direktiv om ret til information under straffesager](#), 2012/13/EU.

Kommissionen skal senest december 2025 udarbejde en evalueringsrapport om direktivets virkninger og behov for yderligere foranstaltninger (art. 27, stk. 3). Kommissionen skal offentliggøre de nævnte rapporter (art. 27, stk. 4).

13. Sverige bygger på en lang tradition

13.1 Meddelerfrihed er grundlovssikret

Meddelerfrihed betyder, at enhver har ret til at kontakte medier, journalister eller forfattere og give oplysninger til publicering i et medie om praktisk talt ethvert emne. Meddelerfrihed blev udviklet i retspraksis i begyndelsen af 1900-tallet og grundlovssikret i 1949. Meddelerfriheden er vigtig for whistleblowing.

Meddelerfriheden er sikret af regler i to af de svenske grundlove: Tryckfrihetsförordningen, der gælder for trykte medier og yttrandefrihetsgrundlagen, der gælder for radio-, tv- og netmedier.¹⁴⁷ Den grundlovssikrede beskyttelse af meddelerfrihed omfatter også anskafferfrihed, ret til kildebeskyttelse, forbud mod efterforskning og forbud mod repressalier.

Meddelerfriheden betyder, at oplysninger som hovedregel lovligt kan videregives uanset tavshedspligt, når videregivelsen sigter mod publicering. Anskafferfriheden sikrer adgang til oplysninger, der efterfølgende bliver videregivet til publicering. Anskaffelsen af oplysninger kan dog straffes, hvis fremgangsmåden i sig selv er strafbar som tyveri eller hacking.

Der er fastsat begrænsninger i offentlighets- og sekretesslagen for følsomme personoplysninger, f.eks. patientoplysninger i sundhedssektoren.¹⁴⁸ Meddelerfriheden kan heller ikke legitimere alvorlige krænkelse af statens sikkerhed. Begrænsninger fremgår af tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen og enkelte andre love.¹⁴⁹

Meddelerfriheden giver ret til at videregive mundtlige oplysninger, men ikke dokumenter omfattet af tavshedspligt og undtaget fra aktindsigt. Det vil være lovligt at videregive ved at læse teksten i et hemmeligt dokument for en journalist med henblik på offentliggørelse, men ulovligt at udlevere dokumentet. Journalisten og redaktionen, der modtager mundtlig information, må researche for at få tilstrækkelig dokumentation til publicering.

Ansvar for indholdet i publiceret information hviler udelukkende på den person, som ejeren af mediet har udpeget og fået registreret som ansvarlig. Journalisten og kilden kan ikke pålægges ansvar for publicering.

¹⁴⁷ [Tryckfrihetsförordningen](#) 1 kap. 7 § om meddelar- og anskaffarfrihet samt 3 kap. om retten til anonymitet. [Yttrandefrihetsgrundlagen](#) 1 kap, 10 § om meddelar- og anskaffarfrihet og 2 kap om retten til anonymitet. Reglerne er omtalt i [SOU 2020:38: ökad trygghet för visselblåsare](#) side 86 – 90, [TU Medier i Sverige](#), og [Journalistförbundet](#).

¹⁴⁸ Justitieombudsmannen har f.eks. udtalt, at meddelerfrihed gælder for oplysning om en autistisk piges boforhold på institution, men ikke for oplysninger til et tv-team om prostituerede eller en læges oplysninger om patient. 2002/03 p. 482, 195/96 p. 437 og 1996/97 p. 454.

¹⁴⁹ Når meddelerfriheden ikke har forrang for tavshedspligt, bruges betegnelsen "kvalificerad sekretess". Offentlighets- og sekretesslagen kap. 44 henviser til regler i bl.a. riksdagsordningen, postlagen, lag om elektronisk kommunikation og lag om yrkesverkamhet indenfor hälso- og sjukvård jf. Lenberg, Geijer og Tansjö (2010): *Offentlighets- og sekretesslagen*, Nordstedts Gula Bibliotek, 2. bind pp. 2-3.

Forbud mod efterforskning betyder, at det ikke må undersøges, om kilden til oplysninger kan findes hos ansatte. Ledelser kan straffes for at stille spørgsmål om, hvem der har lækket oplysninger til et medie.

Eksempel: Expressen afslørede i 2014, at Försäkringskassans daværende sikkerhedsdirektør på et møde spurgte, hvem der havde lækket til avisen. Med en lydoptagelse som bevis blev chefen idømt en bødestraf.¹⁵⁰

Forbud mod efterforskning gælder som udgangspunkt for myndigheder, inklusiv andre myndigheder end ansættelsesstedet, der bliver involveret, f.eks. politiet. Det gælder også for selskaber, hvor regioner eller kommuner har bestemmende indflydelse. Det gælder endvidere for private virksomheder, der udfører offentligt finansierede opgaver inden for skole, behandling og omsorg, men ikke for andre private virksomheder.¹⁵¹

Repressalieforbudet er også strafsanktioneret og omfatter forskellige former for negative konsekvenser. Repressalier i form af firing, opsigelse, omplacering, advarsler og lignende reaktioner kan straffes med bøde og op til fængsel i ét år.

Forbuddet mod repressalier gælder ikke for den private sektor bortset fra privatejede institutioner inden for offentligt finansieret undervisning, behandling og omsorg. Det gælder heller ikke for selskaber, som staten ejer.

Retten til anonymitet omfatter forfattere, ophavsmænd og meddelere. En journalist, der modtager en meddelelse, har strafsanktioneret tavshedspligt om identiteten på en kilde, der ikke ønsker at stå frem. Tavshedspligten gælder ikke ved mistanke om visse alvorlige lovovertrædelser. Der er tale om sjældne undtagelsessituationer, hvor tilsidesættelse af tavshedspligten typisk forudsætter beslutning af domstol.¹⁵²

Den grundlovssikrede meddelerbeskyttelse kan ikke fraviges ved aftaler. Den gælder også for kilder, der vælger at stå frem.

13.2 Lovforslag til gennemførelse af whistleblowerdirektivet

Sverige fik i 2016 en særlig lov om beskyttelse af ansatte, der gør opmærksom på alvorlige misforhold.¹⁵³ Denne lov vil på baggrund af EU-direktivet blive erstattet af en ny, der udbygger

¹⁵⁰ Jf. omtale i Publikt 24.6.2020: *Så fungerar meddelarfrihet* af Alexander Armiento.

¹⁵¹ [Lag \(2017:151\) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.](#)

¹⁵² [Tryckfrihetsförordning](#) 3. kap., § 4.

¹⁵³ [Lag \(2016:749\) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare](#) som slår larm om allvarliga missförhållanden.

beskyttelsen. Lovgivningsprocessen er startet med udredning og lovforslag i betænkningen ”ökad trygghet för visselblåsare”.¹⁵⁴

Anvendelsesområdet

Lovforslaget omfatter både den private og den offentlige sektor, ligesom den hidtidige lov, og er ikke begrænset til rapportering om forhold, der overtræder EU-retten. Det omfatter også overtrædelser af svensk lovgivning samt rapportering om forhold, der ikke overtræder retsregler, når det har samfundsmæssig interesse, at oplysninger kommer frem.

Forslaget til ny lov følger direktivet og omfatter en bred personkreds, der har information om misforhold fra arbejdsrelationer. Beskyttelsen gælder ved rapportering af information om misforhold, der har samfundsmæssig interesse. Rapportering kan omfatte misforhold, der er opstået eller højst sandsynligt vil opstå ved handlinger eller undladelser. Forhold, der alene handler om whistleblowers egne arbejds- eller ansættelsesforhold, er kun omfattet, hvis det handler om meget alvorlige misforhold.

Den gældende svenske lov, der er begrænset til alvorlige misforhold, omfatter bl.a. krænkelser af grundlæggende frihedsrettigheder, overtrædelser af forskrifter, korruption, risici for liv, sikkerhed og sundhed, skader og risici for miljø, brud mod interne regler og uetiske forhold. Forslaget til ny lov er ikke begrænset til alvorlige forhold.

Den svenske lov om forretningshemmeligheder, der implementerer EU-direktivet herom, regner mange slags forsømmelser som misforhold, uanset de er forsætlige eller uagtsomme, inklusive ulykker som ingen personer har ansvar for.¹⁵⁵

Under lovgivningsprocessen med den nye lov kommer formentlig flere eksempler og kriterier for begreberne ”missförhållande” og ”allmänintresse”, der har central betydning i de svenske whistleblowerregler.

Kanaler til rapportering og rådgivning

Whistlebloweren kan vælge mellem intern rapportering og ekstern rapporteringskanal. Den svenske betænkning foreslår, at det skal være muligt ved kollektive aftaler at fravige regler om intern rapporteringskanal, forudsat whistleblowere beskyttes ved anden form for intern rapportering. Det samme gælder, hvis whistleblower vælger anden form for rapportering til eksternt tilsynsorgan.

Ifølge betænkningen skal der ikke være krav om behandling af anonym whistleblowing, fordi anonymitet gør det vanskeligt at verificere informationer og øger risici for ubegrundede eller falske oplysninger.

Lovforslaget sikrer særlig beskyttelse ved rådgivning fra fagforening, og der skal ydes statstilskud til fagforeninger og andre organisationer for rådgivning om whistleblowing.

Eksterne tilsynsmyndigheder skal informere på deres hjemmesider om muligheder for rapportering, rådgivning og støtte. Der skal også informeres tydeligt om meddelerfrihed, anskafferfrihed, efterforskningsforbud og forbud mod represalier.

Beskyttelse af whistleblowere

¹⁵⁴ Statens Offentliga utredningar, [SOU 2020:38: ökad trygghet för visselblåsare](#).

¹⁵⁵ [Lag 2018:558 om företagshemligheter](#) 4 §. [SOU 2020:38: ökad trygghet för visselblåsare side 173-175](#).

En whistleblower skal ikke kunne gøres ansvarlig for overtrædelse af tavshedspligt, medmindre der overtrædes en særlig kvalificeret tavshedspligt (se oven for om meddelerbeskyttelse). En whistleblower skal heller ikke kunne gøres ansvarlig for at skaffe information, selv om det sker ved at overtræde begrænsninger for adgang til visse lokaler eller it-system.

Beskyttelsen skal gælde, når whistlebloweren har rimelig grund til at tro, at oplysninger er korrekte, selv om det viser sig at bygge på en misforståelse. Falsk information beskyttes ikke.

Når der oplyses omstændigheder, der giver anledning til at antage, at en whistleblower er udsat for repressalier, vender bevisbyrden, og modparten (arbejdsgiveren) bliver ansvarlig, medmindre det bevises, at der ikke er tale om repressalier.

De nye regler vil supplere meddelerbeskyttelsen i grundlovene. Det samme gør regler i lovgivningen om ansættelsesforhold og lovregler inden for den finansielle sektor, der er gennemført de senere år.

De nye regler supplerer meddelerfriheden

Betænkningen foreslår nye lovregler, der præciserer tavshedspligten for oplysninger, der kan identificere whistlebloweren og for forretningshemmeligheder. Der foreslås ikke regler om tavshedspligt for oplysninger om selve misforholdene.¹⁵⁶

De nye regler vil supplere, men ikke ændre den grundlæggende meddelerfrihed, der gør det muligt for medier at undersøge og offentliggøre information om alle emner, der har samfundsmæssig betydning. Journalister og andre, der medvirker ved medier, vil fortsat have tavshedspligt om kilden.¹⁵⁷

Meddelerfriheden er klart mere omfattende end direktivets regler for offentliggørelse i særlige tilfælde. Til gengæld sikrer direktivet, at retten til videregivelse i disse tilfælde omfatter dokumenter til publicering og ikke kun mundtlig information. De særlige regler for beskyttelse af whistleblowere styrker desuden meddelerbeskyttelsen, fordi forbud mod efterforskning og repressalier vil omfatte hele den private sektor og statslige selskaber.

¹⁵⁶ [SOU 2020:38: ökad trygghet för visselblåsare s. 409 og 437.](#)

¹⁵⁷ [SOU 2020:38: ökad trygghet för visselblåsare s. 420 og 441-42.](#)

14. Norge vil have et godt ytringsklima på arbejdspladser

Ændringer i den norske grundlov i 1999 præciserede, at ansattes ytringsfrihed er en del af den almindelige ytringsfrihed. Ytringsfrihedskommissionen anbefalede, at der blev lovgivet, om ansattes ret til at gøre offentligheden opmærksom på ulovlige og uetiske forhold.¹⁵⁸

I 2005 vedtog Stortinget regler i arbejdsmiljøloven om whistleblowing, der i Norge kaldes varsling.

Varslingsudvalgets betænkning fra 2018 indeholder grundige analyser af den samfundsmæssige betydning og retsreglerne. Betænkningen omtaler også en række vigtige sager om forhold i sundhedsvæsenet, uddannelsessektoren, politiet og forsvaret, der er kommet frem til offentligheden via whistleblowing.¹⁵⁹

14.1 Whistleblowing har stor samfundsmæssig værdi

Arbejds- og Socialdepartementet i Norge tog initiativ til en analyse af omkostninger og nytte ved varsling. Analysen blev udført af Oslo Economics.¹⁶⁰

Varsling om kritikværdige forhold på arbejdspladser er udbredt i Norge. Der varsles hvert år om mange tusinde forhold - hovedsageligt internt. Analysen er baseret på en undersøgelse i 2016.¹⁶¹

Oslo Economics beregner, at 32 % af varslinger om kritikværdige forhold har ført til forbedringer. 30 % af disse sager bidrager hovedsageligt til forbedret sundhed, miljø og sikkerhed, 23 % til bedre behandling af kunder og brugere, og 11 % til mere velfungerende økonomi og højere skatteindtægter.

Den norske undersøgelse konkluderer, at den samfundsøkonomiske gevinst er langt større end omkostningerne. I nogle tilfælde fører varsling til omfordeling af virksomheders omsætning. Som eksempel omtaler Oslo Economics, at en skandale hos Siemens førte til væsentlig reduktion i denne virksomheds omsætning, men tilsvarende vækst hos konkurrenter. Udover de direkte virkninger har varsling væsentlig præventiv effekt.

14.2 Reglerne er placeret i arbejdsmiljøloven

¹⁵⁸ Ytringsfrihedskommissionen: [Ytringsfrihed bør finde sted, NOU 1999:27](#) med forslag til grunnlovens § 100.

¹⁵⁹ [Varsling – verdier og vern](#), NOU 2018:6. Sager, der er kommet frem ved whistleblowing, er omtalt i afsnit 8.7.

¹⁶⁰ Jf. [Varslingsudvalgets betænkning](#) NOU 2018 side 31-40.

¹⁶¹ [Varsling og ytringsfrihed i norsk arbeidsliv 2016](#), Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård, Fafo-rapport i en serie om varsling og ytring.

På baggrund af betænkningen fra 2018 er reglerne i arbejdsmiljøloven i 2019 gjort mere klare og styrket. Lovændringerne blev enstemmigt vedtaget af Stortinget og trådte i kraft 1.1.2020.¹⁶²

Efter ændringen indgår et godt ytringsklima på arbejdspladsen som en del af arbejdsmiljølovens overordnede formål (§ 1-1). Dermed fremhæves, at retten til varsling om kritikværdige forhold uden risiko for gengældelse er en vigtig del af et godt arbejdsmiljø.

Arbejdstilsynet har vigtige opgaver med vejledning, tilsyn og påbud.¹⁶³

Ret til at varsle om kritikværdige forhold

Varslingsreglernes anvendelsesområde er udvidet til at omfatte grupper, der ikke er ansatte (§ 2 A-1). Vikarer, elever, studerende, soldater og patienter kan også bruge reglerne til at varsle om forhold ved en virksomhed, myndighed eller institution.

”Kritikværdige forhold” er et centralt begreb i de norske regler. Med kritikværdige forhold menes forhold, der er i strid med retsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheden eller etiske normer, der har bred tilslutning i samfundet. Som eksempler nævner loven: a) fare for liv og sundhed, b) fare for klima eller miljø, c) korrupsion eller anden økonomisk kriminalitet, d) myndighedsmisbrug, e) uforsvarligt arbejdsmiljø og f) overtrædelse af persondatasikkerhed.

Oplysninger, der kun omfatter en ansats egne arbejdsforhold, er ikke omfattet, medmindre forholdet omfattes af definitionen på ”kritikværdige forhold”.

Fremgangsmåden ved varsling

Varsling kan altid ske internt: a) til arbejdsgiver eller en repræsentant for arbejdsgiveren, b) i overensstemmelse med en virksomheds varslingsrutiner, c) ved varslingspligt eller d) via ”verneombud”, tillidsrepræsentant eller advokat (§ 2 A-2).

”Verneombud” er lovbestemt ordning, der skal varetage ansattes interesser i arbejdsmiljø sager. ”Verneombud” vælges af ansatte. Ombud skal formidle varsling til arbejdsgiveren på vegne af ansatte, der ønsker bistand. Ombud, der i øvrigt får kendskab til kritikværdige forhold på arbejdspladsen, har en lovbestemt pligt til at varsle.

Der er i alle tilfælde mulighed for at varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighed eller anden myndighed.

Offentliggørelse

Varsling kan også ske til medier eller til offentligheden på anden måde. Oplysninger skal handle om kritikværdige forhold, der har samfundsmæssige interesse, og whistlebloweren skal først varsle internt, medmindre han har grund til at tro, at intern varsling ikke er hensigtsmæssig.

Ved varsling til medier eller offentligheden gælder desuden krav om, at ansatte er i ”*aktsom god tro*” med hensyn til oplysningers indhold. ”*Hvor streng aktsomhet som kreves bør avhenge blant annet av arbeidstakers stilling og faglige kompetanse, tidsaspektet og hva slags opplysninger det er tale om.*” Det afgørende er, om den pågældende på tidspunktet for varsling havde rimelig grund

¹⁶² [Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.](#), kapitel 2 A. Varsling (§§ 2 A 1 – 2 A 7).

¹⁶³ [Arbejdstilsynets netside om varsling.](#)

til at tro, at oplysninger og vurderinger var korrekte. Det er ikke afgørende, at de efterfølgende viser sig at være forkerte.¹⁶⁴

Arbejdsgiveren har bevisbyrden for, at en varsling falder uden for ytringsfrihedens rammer og er sket i strid med arbejdsmiljølovens regler for varsling.

De norske lovregler om pressens kildebeskyttelse var tidligere begrænset til fritagelse for vidnepligt, beslaglæggelse og ransagning. Ved en lovændring i 2013 blev indført regler, der udvider beskyttelsen til aflytning af kommunikation og rumaflytning.¹⁶⁵

Journalister og redaktørers kildebeskyttelse er ikke sikret med lovbestemt tavshedspligt. De norske presseetiske regler bestemmer, at kilden til en oplysning, der er givet i fortrolighed, ikke må afsløres, medmindre det er udtrykkelig aftalt med vedkommende.¹⁶⁶

Arbejdsgivers aktivitetspligt ved varsling

Arbejdsgiveren kan ikke forholde sig passiv, når der varsles om kritikværdige forhold i virksomheden. Loven har ikke præciseret krav til undersøgelsen omfang og karakter.

Arbejdsgiveren skal i "tilstrækkelig" grad og inden for "rimelig tid" undersøge forhold, der varsles om (§ 2 A-3).

Det er præciseret i loven, at arbejdsgivere har en særlig pligt til at sørge for et ordentligt arbejdsmiljø for en ansat, der varsler om kritikværdige forhold, og sørge for, at der ikke sker gengældelse. Identiteten må ikke røbes i større grad end nødvendig for undersøgelser af forhold.

Forbud mod gengældelse

Arbejdsmiljøloven fastsætter forbud mod gengældelse (repressalier) i bred forstand (§ 2 A-4). Loven giver eksempler: trusler, "trakassering", usaglig forskelsbehandling, social eksklusion, anden utilbørlig optræden, advarsel, ændring af arbejdsopgaver, omplacering, degradering, suspension, opsigelse, afskedigelse, sanktion for overtrædelse af ordensregler. Ved "trakassering" forstås f.eks. mobning eller sexchikane.

Når en ansat oplyser om reaktioner, der giver grund til at tro, at gengældelse har fundet sted, har arbejdsgiveren bevisbyrden for, at ændring i ansættelsesforholdet ikke er gengældelse for varsling.

Arbejds- og socialdepartementet har stillet forslag om, at Diskrimineringsnævnet får kompetence til at afgøre sager om gengældelse mod whistleblowere.¹⁶⁷

Godtgørelse og erstatning ved gengældelse

Whistleblowere, der udsættes for gengældelse, har krav på erstatning for økonomiske tab og økonomisk godtgørelse efter konkret vurdering (§ 2 A-5). Arbejdsgiver har et objektive ansvar uden hensyn til skyld.

Pligt til at fastsætte rutiner for intern varsling

¹⁶⁴ [Regeringens forslag til ændringer i arbejdsmiljøloven](#) jf. Prop. 74 L (2018-2019) side 33.

¹⁶⁵ Lov nr. 86, 2013-06-21 om ændringer i [lov om rettergangsmåten i straffesaker](#) (straffeprocessloven) § 216 c og § 216 m.

¹⁶⁶ [Vær Varsom-plakaten](#) pkt. 3.4 og 3.5.

¹⁶⁷ [Høring om ændringer i diskrimineringsombudsloven og arbejdsmiljøloven](#) med høringsfrist 15.10.2020.

Virksomheder, der jævnligt har fem ansatte eller flere, skal udarbejde skriftlige varslingsrutiner (§ 2 A-6). Virksomheder med færre ansatte skal også, hvis forholdene tilsiger det.

Rutinerne skal udarbejdes i tilknytning til virksomhedens øvrige arbejde for sundhed, miljø og sikkerhed og i samarbejde med ansatte og tillidsrepræsentanter.

Rutinerne skal være lettilgængelige for ansatte og indeholde opfordring til at varsle om kritikværdige forhold og oplysninger om fremgangsmåden ved modtagelse, behandling og opfølgning af varslings. Rutiner kan indeholde andre krav, f.eks. om frister for undersøgelser, eventuelle tiltag og tilbagemelding.

Tavshedspligt ved ekstern varslings til myndighed

Enhver, der arbejder ved en tilsynsmyndighed eller anden offentlig myndighed, der modtager varslings om kritikværdige forhold, har tavshedspligt om identiteten på personen, der underretter (§ 2 A-7). Tavshedspligten gælder også i forhold til sagens parter og deres repræsentanter.

14.3 Whistleblowerdirektivet kræver nogle ændringer

EU-direktivet forpligter også Norge, der deltager i det økonomiske samarbejde (EØS) og derfor er omfattet af direktiver, der gælder for det indre marked. EU-direktivets betydning for den norske lovgivning er under overvejelse.¹⁶⁸

Direktivets minimumsregler betyder, at nationale regler, der giver en bedre beskyttelse, ikke skal ændres. Reglerne i den norske arbejdsmiljølov omfatter flere områder bl.a. arbejdsmiljø og arbejdsretlige forhold. Det centrale begreb "kritikværdige" forhold er også bredere end direktivets kriterier.

Arbejdsmiljøloven må suppleres på punkter, hvor direktivets krav går videre. Det må gælde direktivets brede kreds af personer, der har kendskab til forhold fra arbejdsrelaterede funktioner.

14.4 Særlige informationspligter om miljø, produkter og menneskerettigheder

Den norske lovgivning har regler, der pålægger informationspligt for både offentlige myndigheder og private virksomheder om miljøforhold og produkter. Informationspligter vil med et nyt lovforslag også omfatte problemer med overholdelse af menneskerettigheder.

Den norske miljøinformationslov nøjes ikke med regler for aktindsigt ved offentlige myndigheder. Loven sikrer desuden ret til oplysninger fra private virksomheder og organisationer, inklusive oplysninger om påvirkninger af miljøet i andre lande ved produktion og distribution af importerede varer.¹⁶⁹

¹⁶⁸ [Regjeringen.no: Direktiv om vern av varslere.](#)

¹⁶⁹ [Lov om rett til miljøinformasjon](#) og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet, 2003-05-09-31 senest ændret ved Lov-2006-05-19-16.

Miljøinformationsloven suppleres af virksomheders oplysningspligt efter produktkontrolloven. Loven gælder for produktion, afprøvning, indførsel, omsætning og anden behandling af produkter og forbrugertjenester. Offentlige myndigheder skal informere uden at være begrænset af tavshedspligt.¹⁷⁰

En helt ny etikinformativlov er på vej i Norge, der vil omfatte alle virksomheder, der sælger varer og tjenester i Norge.¹⁷¹

Etikinformativloven vil pålægge oplysningspligt om væsentlige risici for negativ påvirkning af menneskerettigheder både i egen virksomhed og i virksomhedens leverandørkæder. Virksomheder skal efter lovforslaget give aktindsigt i relevant information, og større virksomheder skal desuden på eget initiativ offentliggøre information. Virksomheder, der sælger varer til forbrugerne, skal offentliggøre information om produktionssted.

¹⁷⁰ [Produktkontrolloven](#) 1976-06-11-79 senest ændret ved lov-2020-06-19-86.

¹⁷¹ [Høring – Etikinformativlovens utvalgs rapport](#) – Åbenhet om leverandørkjeder.

Del III: Gennemførelse af beskyttelse

Whistleblowing handler om forhold, der undergraver samfundsøkonomi, fair konkurrence, arbejdsmiljø, forbrugerbeskyttelse, klimasikring, sundhed, velfærd og demokrati: Korruption, hvidvask, skattesvind, ledelsessvigt, forurening, farlige arbejdsforhold, social dumping, usikre produkter, fusk med test, omsorgssvigt, dyremishandling, sundhedsrisici, ulovlig overvågning, magtmisbrug, vernetjenester, vildledning af offentligheden og meget mere.

Samfundets sammenhængskraft smuldrer, når professionelle svindlere dræner milliarder til skattely, når lovlige virksomheder bliver udkonkurreret med ulovlige midler, når virksomheder og myndigheder pynter deres indsats med falske tal, når myndigheder skjuler fejl og mangler og ministerier skjuler eller camouflerer beslutningsgrundlag for politikere og offentlighed.

15. Overvejelser og anbefalinger om lovgivning

Det fremgår af regeringens lovprogram, at den vil fremsætte lovforslag om beskyttelse af whistleblowere i sidste halvdel af februar 2021. Dette sidste kapitel indeholder en række anbefalinger til lovgivningen.

Formålet med lovgivningen må være at styrke mulighederne for forebyggelse og afsløring. Opgaven er at udforme den kommende whistleblowerlov, så den styrker formålet og undgår regler, der modarbejder. Nogle ændringer i andre love er nødvendige for at sikre effekten.

Whistleblowerdirektivets regler er minimumskrav. Svenske og norske regler, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis og anbefalinger fra internationale organisationer kan give inspiration til den kommende lovgivning, der skal være på plads senest december 2021. I parenteser er henvist til tidligere afsnit i rapporten.

15.1 Danmark har hidtil været langt bagefter

Konventioner og anbefalinger fra internationale organisationer har ikke ført til lovgivning i Danmark. EU-direktivets krav om beskyttelse af whistleblowere er blevet gennemført i love for finanssektoren, hvidvaskloven og loven om forretningshemmeligheder. Uden EU-krav i ryggen er regler i 2020 sat ind i lovgivningen om kompensation for COVID-19 (4.1- 4.3).

De danske ministeriers linje har gennem årtier været, at gældende danske lovregler og retsprincipper giver tilstrækkelig beskyttelse, og særlig lovgivning om beskyttelse af whistleblowere derfor er unødvendig. Der er især henvist til straffelovens undtagelse for tavshedspligt ved åbenbar almeninteresse og ombudsmandens praksis for offentligt ansattes ytringsfrihed. Denne linje blev fulgt i flertalsindstillinger i betænkninger fra 2006 og 2015.¹⁷²

Under forberedelsen af whistleblowerdirektivet gav Justitsministeriet udtryk for, at EU-forslaget var for vidtgående, fordi det ville sikre ansættelsesretlig beskyttelse af ytringsfriheden.¹⁷³

Den dominerende opfattelse har været, at virksomheder og myndigheder må oprette interne whistleblowerordninger, hvis de finder behov for det. I efteråret 2020 er etableret statslige whistleblowerordninger efter vejledning fra Justitsministeriet. Sådanne ordninger giver kun svag beskyttelse, og Danmark er langt bagefter beskyttelsen af whistleblowere i Sverige og Norge.

Ytringsfrihedskommissionen, der afgav betænkning i foråret 2020, var ikke domineret af medlemmer udpeget af ministerier, og kommissionen anbefaler lovgivning. Kommissionen er enig om, at privatansattes ytringsfrihed skal styrkes, dog uden at give nærmere bud på hvordan.

¹⁷² [Betænkning 1472.2006](#): Ytringsfrihed og meddelelser for offentligt ansatte. [Betænkning 1553.2015](#): Offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger.

¹⁷³ [Notat fra Justitsministeriet](#) om Kommissionens forslag til direktiv om beskyttelse af whistleblowere. Justitsministeriets synspunkt kommer til udtryk i pkt. 10.

Kommissionens flertal mener, det vil være nyttigt at lovfæste offentligt ansattes ytringsfrihed og peger på, at det passende kan ske i forbindelse med gennemførelsen af whistleblowerdirektivet.¹⁷⁴

15.2 Hvilke områder, personer og oplysninger skal beskyttes

Whistleblowerdirektivet er nødvendigvis begrænset til områder, der reguleres af EU. De enkelte lande bestemmer selv, om beskyttelsen af whistleblowere skal omfatte flere områder end direktivet (12.2).

Den kommende lov bør præcisere, at den gælder på alle områder i den private og offentlige sektor. En række sager de seneste år illustrerer, at det ikke vil være klogt at undtage forsvaret og efterretningstjenester.

Retten til whistleblowing skal gælde for personer, der har insider kendskab til forhold fra arbejdsrelationer i bred forstand: Ansatte, konsulenter, revisorer, aktionærer, bestyrelsesmedlemmer, praktikanter, frivillige eller aftalepartnere, f.eks. leverandører. Den skal omfatte ulønnede og lønnede, fuldtids- og deltidsansatte, uanset arbejdsopgaven er begyndt, under udførelse eller afsluttet. Personer, der hjælper en whistleblower, skal også være omfattet. Beskyttelse skal endvidere omfatte kolleger og familie til whistlebloweren, der risikerer repressalier i arbejdsrelationer samt virksomheder, whistlebloweren ejer eller arbejder for (12.3).

Politikere har en særlig form for arbejdsrelation til myndigheder, og det er uklart, om de er omfattet af direktivet. Politikere kan også blive presset til tavshed og bør omfattes af lovens beskyttelse af whistleblowere.

Beskyttelsen af whistleblowing bør omfatte oplysninger om overtrædelser af lovregler, retsprincipper, EU-regler, internationale forpligtelser og kollektive overenskomster. Beskyttelsen må omfatte konstaterede overtrædelser, begrundet mistanke, risici for overtrædelser, omgørelser af regler og forsøg på at skjule overtrædelser (12.3). Beskyttelsen bør også omfatte whistleblowing om andre kritisable forhold, der har samfundsmæssig betydning, f.eks. skader på miljø, klima og folkesundhed.

Det bør pointeres ved lovgivningen, at offentlige myndigheders vildledning er omfattet. Beskyttelse af whistleblowing skal ikke begrænses til vildledning af borgere og samarbejdspartnere som er nævnt i Justitsministeriets vejledning om statslige ordninger (5.2). Vildledning af politikere og offentligheden skal også være omfattet. I ministerier og styrelser er forberedelsen af politiske beslutninger i stigende grad underlagt en stærk strategisk kontrol for at undgå eller dæmpe modstand fra organisationer, oppositionen og offentligheden. Vildledning af politikere og offentligheden undergraver den demokratiske proces. Det samme gør forhaling af aktindsigt for at undgå offentlighed, mens en sag er aktuel.

På linje med direktivet skal loven omfatte oplysninger, som whistlebloweren ved indberetning eller offentliggørelse har rimelig grund til at antage, er korrekte. Beskyttelsen må ikke begrænses til whistleblowing, der bygger på sikker viden. Ubegrundede rygter og sladder skal naturligvis ikke beskyttes.

¹⁷⁴ [Betænkning 1573.2000](#) Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark.

På linje med direktivet skal det fastslås i loven, at en whistleblower har ret til at sikre dokumentation, medmindre fremgangsmåden er strafbar i sig selv, f.eks. hacking. En whistleblower kan optage samtaler, han deltager i, eller tage foto af dokumenter, han har adgang til. En whistleblower kan også skaffe sig adgang til en kollegas mail og filer eller tage foto i lokaler, han ikke normalt har adgang til. Det er vigtigt at sikre rådgivning om, hvordan dokumentation kan sikres uden at efterlade spor (12.3).

15.3 Et godt ytringsklima på arbejdspladser og effektiv kontrol

Whistleblowerdirektivets model for intern indberetning giver kun beskyttelse til ansatte, der har underrettet via et særligt system med en række procedurekrav (12.4). Denne model betyder, at en ansat for at opnå beskyttelse må starte med at indberette til en særlig whistleblowerenhed. Det kan forsinke mulighederne for at hindre ulovligheder og andre alvorlige fejl.

Direktivets model giver ikke beskyttelse til ansatte, der taler med kolleger om mistanke eller viden om forhold eller orienterer en chef direkte. Direktivet udelukker ikke en anden model, der kan give samme eller større beskyttelse til ansatte, der gør opmærksom på problemer hurtigere og direkte. Det svenske forslag til ny whistleblowerlov giver mulighed for en anden model end direktivets (13.2).

De norske regler fremhæver et godt ytringsklima som kendetegn på et godt arbejdsmiljø (14.2). Gode muligheder for udveksling af idéer og kritik gavner virksomheder og myndigheder. En undersøgelse af den norske ordning viser væsentlige positive effekter, der langt overstiger ressourceforbruget (14.1).

Et godt ytringsklima kan gøres til det bærende hensyn for interne ordninger i den kommende danske lov. Det vil være besynderligt at begrænse intern ytringsfrihed til whistleblowing om lovbrud og andre alvorlige forhold. Ytringsfrihed bør sikres for kritik og idéer om faglige standarder, organisering og prioritering af opgaver mv. Urimelig grov form skal være bandlyst. Intern debat må ikke forhindre udførelsen af arbejdet, og egentlige forretningshemmeligheder skal kunne forbeholdes en begrænset kreds af medarbejdere. I øvrigt bør ytringsfrihed sikres for drøftelser med kolleger og ledelse om problemer og idéer til løsninger.

Med inspiration fra Norge kan indføres en ordning, hvor ansatte vælger en repræsentant, der kan hjælpe whistleblowere. Repræsentanten kan rådgive og rapportere om forhold til ledelsen, fagforening og/eller kontrolmyndighed med sikring af fortrolighed om whistleblowerens identitet. En sådan ordning kan sikre uafhængighed af ledelsen i modsætning til en whistleblowerenhed, der udpeges af ledelsen. Den skitserede model vil være mindre ressourcekrævende for virksomheder og myndigheder end direktivets model.

Det er ikke nødvendigt at oprette nye myndigheder til opgaver, hvor der allerede er etableret et kontrolorgan, f.eks. Finanstilsynet, Arbejdstilsynet, Socialtilsynet, Datatilsynet, Skattestyrelsen, Hvidvasksekretariatet, Ankestyrelsen, Tilsynet med Efterretningstjenester, Rigsrevisionen og politiet.

Der mangler et kontrolorgan for offentlighed, der kan bruges af whistleblowere ved omgåelse af offentlighedsregler og ved vildledning af politikere og offentligheden. Det kan etableres i forbindelse med indførelse af et effektivt klagesystem for afslag på aktindsigt (se neden for under afsnit 15.9).

Direktivets minimumskrav til kompetence, procedurer og tidsfrister skal sikres ved kontrolmyndigheder. Myndigheder må have kompetence til at rykke hurtigt ud for at sikre dokumentation for ulovlige forhold og ressourcer til undersøgelser og beslutninger. Whistleblowing til kontrolorganer kan kun få effekt, hvis de får nødvendige ressourcer, f.eks. Skattestyrelsen og Hvidvasksekretariatet (4.2).

Den kommende lov må fastslå, at ansatte har ret til at orientere kolleger, fagforening, ledelse og kontrolmyndighed. Denne ret skal gælde, uanset oplysninger bliver formidlet via en særlig whistleblowerordning eller direkte.

Pligt til underretning bør lovfæstes for at sikre, at en minister og anden politisk ledelse bliver tydeligt orienteret om ulovlighed og om overvejelser ved tvivl, før en ulovlig beslutning træffes eller føres ud i livet (5.1). Notatpligten skal præciseres for underretning om ulovlige forhold for at undgå usikkerhed, der kan give behov for nye kommissioner eller udvalg til at undersøge sådanne spørgsmål.

15.4 Anonymitet og fortrolighed er ikke det samme

Ved anonym whistleblowing ved modtageren ikke og må ikke vide, hvem der er whistleblower. Ved fortrolig whistleblowing ved modtageren, hvem der står bag. Fortrolighed betyder, at information om identitet ikke er tilgængelig for andre end de personer, der har til opgave at modtage en besked og undersøge sagen.

På linje med direktivet skal loven pålægge tavshedspligt om identiteten på en whistleblower, der ønsker fortrolighed. En whistleblowers identitet skal beskyttes og må kun med samtykke videregives til uvedkommende. Denne fortrolighed skal sikres både ved interne ordninger og ved eksterne kontrolinstanser. Whistleblowerens identitet skal også beskyttes ved aktindsigt og partshøring hos kontrolinstanser og andre myndigheder.

Direktivet overlader til de enkelte lande, om der skal være mulighed for anonym whistleblowing. Loven kan give denne valgmulighed videre til de enkelte myndigheder og virksomheder.

Anonymitet kan på den ene side friste til falske oplysninger og personangreb i urimelig grov form. Brug af anonyme underretninger kan give dårlig stemning på en arbejdsplads. Desuden er det vanskeligt at undersøge forhold, hvis det er umuligt at få kontakt til personen, der er kilde til oplysninger.

På den anden side kan anonymitet være nødvendig for få alvorlige oplysninger frem fra ansatte, der er i klemme og udfordrer stærke økonomiske interesser, f.eks. om hvidvask. Det taler for, at det er karakteren af det indberettede – og ikke evt. anonymitet – der afgør, om forhold bliver undersøgt.

Hvis en ordning giver mulighed for anonym underretning, skal anonymiteten sikres effektivt, ellers giver ordningen falsk tryghed.

15.5 Tavshedspligt skal begrænses

Fortrolighed skal som nævnt oven for sikres for whistleblowerens identitet. I øvrigt skal tavshedspligt begrænses.

Retten til whistleblowing må ikke indsnævres af regler om tavshedspligt (afsnit 12.7). En bestemmelse herom i whistleblowerloven bør følges op af begrænsninger og præciseringer af forvaltningslovens regler for almindelig tavshedspligt og særlige tavshedspligtregler i andre love.

I forbindelse med lovændringer skal det præciseres, at whistleblowerrettigheder ikke kan tilside-sættes ved aftaler, der begrænser en afskediget eller fratrædt medarbejders offentliggørelse af kriti-sable forhold. Sådanne aftaler mister gyldighed.

Forvaltningslovens tavshedspligt for offentligt ansatte og politikere gælder som udgangspunkt for erhvervsforhold i bred forstand. Den skal begrænses til egentlige forretningshemmeligheder på linje med loven og direktivet om forretningshemmeligheder (2.1 og 3.2).

Regler om tavshedspligt af hensyn til statens sikkerhed i forvaltningsloven, den militære straffelov og cirkulæret om klassificering bør bringes på linje med Europarådets anbefalinger for saglig ba-lance mellem hensyn til statens sikkerhed og hensyn til offentlighed (3.3 og 10.2). Det vigtige hen-syn til statens sikkerhed må ikke kunne misbruges til at underminere demokratisk kontrol og af-skrække ansatte, tidligere ansatte og politikere i Folketingets kontroludvalg fra at sige noget som helst. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i en konkret sag konkluderet, at afsløring af en efterretningstjenestes ulovlige aflytninger er vigtig for et demokratisk samfund, og straf til whistlebloweren derfor var i strid med informations- og ytringsfriheden (11.1).

Tavshedspligt efter forvaltningslovens generalklausul, der ikke angiver beskyttelseshensyn, hører ikke hjemme i et demokratisk samfund. Denne bestemmelse i forvaltningsloven må erstattes af en regel, der fastsætter tavshedspligt om oplysninger, der skal holdes fortrolige af hensyn til gennem-førelsen af forhandlinger. Det gælder oplysninger om overvejelser og drøftelser af, hvilken beslut-ning der skal træffes, men ikke det faktiske og faglige beslutningsgrundlag (3.4).¹⁷⁵

Mange særregler om tavshedspligt bør undergives et kritisk eftersyn med henblik på begrænsning eller præcisering. Nogle kan med fordel fjernes, fordi der ikke er saglige behov for tavshedspligt udover de almindelige regler i forvaltningsloven og loven om forretningshemmeligheder. Den nye absolutte tavshedspligt for Danmarks Eksporthandel (EKF) er helt ude af takt med demokratiske principper (3.5).

Skærpede tavshedspligter for kontrolmyndigheder er ikke hensigtsmæssige for myndigheders un-dersøgelser af ulovlige forhold. Tavshedspligt, mens undersøgelser foregår, må ikke blokere for, at kontrolmyndigheden får yderligere information fra whistlebloweren og andre med kendskab til for-holdene. Når undersøgelsen af en sag er afsluttet, er det ikke tilstrækkeligt med offentlighed om kontrolmyndighedens reaktion. Der må også være offentlighed om baggrunden for reaktionen.

Det er paradoksalt, at skærpede tavshedspligter i hvidvaskloven og lov om finansiel virksomhed er begrundet med, at virksomheders har pligt til at give oplysninger til kontrolmyndigheder (3.5). Tavshedspligt bør begrænses til egentlige forretningshemmeligheder jf. loven og direktivet om forret-ningshemmeligheder samt beskyttelse af hensyn til hensynet til undersøgelsers effektivitet.

Straffelovens undtagelse for tavshedspligt (§ 152 e) må ændres for at opfylde direktivets krav til beskyttelse af whistleblowere. Begrænsningen til varetagelse af åbenbar almeninteresse ved kon-staterede lovovertrædelser må ændres til berettiget varetagelse af almeninteresse (3.6).

¹⁷⁵ Oluf Jørgensen: [Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper](#), juni 2020, indeholder et konkret forslag om balancen mellem disse hensyn, side 27-29.

15.6 Offentliggørelse kan være afgørende for effekten

Mange forhold håndteres bedst internt – især mindre alvorlige forhold, og et godt ytringsklima kan gøre det nemmere at få løst problemer. Ved alvorlige forhold, hvor ledelser er involveret, vil intern whistleblowing ikke være tilstrækkelig til at få ændret ulovlige og kritisable forhold.

Direktivet har som hovedregel, at whistleblowere skal starte med underretning til den interne ordning eller til kontrolmyndighed. Offentliggørelse uden forudgående underretning er beskyttet i visse tilfælde (12.6). Nationale regler kan give whistleblowere bedre ret til offentliggørelse. I så fald gælder direktivets minimumskrav om beskyttelse. Gældende nationale regler må ikke forringes. Sverige og Norge har klart bedre muligheder for offentliggørelse (13.1 og 14.2). Det har EU-direktivet om forretningshemmeligheder også (2.2).

Whistleblowerdirektivets prioritering af underretning kan undergrave effekten ved whistleblowing om alvorlige forhold. Når en ledelse er involveret ved omgørelse af konkurrence-, skatte- og miljøregler er intern underretning uhensigtsmæssig. Mange vil afstå fra intern whistleblowing fra underretning. Hvis nogle forsøger, bliver organisationen advaret og kan skjule oplysninger og inddæmme sagen. Et krav om, at whistleblowing først skal ske i et internt system, kan i alvorlige tilfælde blokere for afsløring og forebyggelse.

Det samme kan ske ved whistleblowing til en kontrolmyndighed, hvis den behandler sagen i et lukket samspil med den virksomhed eller myndighed, underretningen handler om. Det vil kræve en meget markant oprustning af kontrolmyndigheder, hvis de skal sikre hurtig og effektiv indsats i samspil med whistleblowere.

Whistlebloweren er selv den nærmeste til at vurdere, hvilken vej der er mest hensigtsmæssig i det konkrete tilfælde. Det er meget vigtigt, at loven giver whistlebloweren valgmulighed mellem whistleblowing internt, til ekstern kontrolinstans og offentliggørelse.

Journalister, der arbejder med undersøgende journalistik for 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 før publicering, for at den får mulighed for at sikre yderligere dokumentation ved en hurtig indsats.

Offentlighed i retsplejen er et gammelt princip, der varetager flere hensyn: 1) Offentlighed styrker retssikkerheden; 2) giver mulighed for at få flere oplysninger frem, der bidrager til den faktiske oplysning af en sag; 3) styrker tilliden til, at regler og systemer fungerer; 4) giver mulighed for almenpræventiv effekt, der stimulerer andre til følge loven for at undgå sanktioner og offentliggørelse og 4) giver kendskab til lovregler og praksis som baggrund for offentlig debat og politiske initiativer.¹⁷⁶

Hensyn bag princippet om offentlighed i retsplejen har også relevans i mange sager ved kontrolmyndigheder, der kun sjældent når retssalene, fordi de afsluttes med advarsel, påbud eller bødevtagelse.

Offentlighed har størst almenpræventiv effekt i forhold til lovovertrædelser, der bygger på rationel kalkulation om konsekvenser, f.eks. økonomisk kriminalitet. Risici for at tabe omdømme og indtægter ved offentlighed kan især være en motivationsfaktor for personer i gode stillinger og positioner (white-collar crime).

¹⁷⁶ Vibeke Borberg: *Princippet om offentlighed i retsplejen*, Jurist- og økonomforbundets forlag 2012, side 145-168.

Retshåndhævelsens præventive effekt er svag, når risikoen for afsløring er lille. Whistleblowing er afgørende for, at risikoen bliver mere reel. Behandling af sager i lukkede systemer svækker den præventive effekt for den enkelte person og organisation. Den almenpræventive effekt med motivering af andre til at overholde love og etiske normer er helt afhængig af offentlighed.¹⁷⁷

Den kommende lovgivning skal fastslå, at regler om tavshedspligt ikke begrænser whistleblowing. Det er nærliggende samtidigt at lovfæste retsprincipperne for offentligt ansattes ytringsfrihed om ikke-fortrolige forhold. Folketingets Ombudsmand har i mere end tredive år fastslået, at offentligt ansatte på egne vegne kan deltage i den offentlige debat om forhold, de har særligt kendskab til fra arbejdet. Det har hjulpet i den enkelte sag, men ikke generelt, og nye eksempler på begrænsninger dukker hele tiden op. Undersøgelser viser, at mange ansatte fortsat frygter repressalier, hvis de bruger ytringsfriheden (1.1).

Ifølge direktivet må gældende rettigheder til whistleblowing ikke forringes (12.6). De danske retsprincipper for offentligt ansattes ytringsfrihed omfatter flere oplysninger end direktivets regler om overtrædelser og omgørelser af lovgivning og stiller ikke krav om forudgående indberetning (afsnit 7.1). Den offentlige forvaltnings opgaver hører under et folkestyre, hvor demokratisk kontrol og debat har særlig betydning. Den kommende lovgivning bør lovfæste retsprincipperne for offentligt ansattes ytringsfrihed og sikre den mod camouflerede repressalier.

Loven skal også styrke privatansattes ret til whistleblowing. Demokratisk kontrol og debat bør i hvert fald være mulig, når offentlige opgaver bliver udført af private virksomheder. Den kommende whistleblowerlov må sikre, at privatansatte, der arbejder med offentlige opgaver inden for undervisning, behandling og omsorg mv., får samme ytringsfrihed som offentligt ansatte. Dermed kan Danmark ligesom Sverige og Norge leve op til Menneskerettighedsdomstolens praksis (11.1, 13.2 og 14.2).

Privatansattes ytringsfrihed skal som minimum styrkes med reglerne for beskyttelse af whistleblowing. Det er meget vigtigt for at beskytte væsentlige samfundsinteresser, inklusiv hensyn til fair konkurrence. I øvrigt kan ansatte ved private virksomheder, der konkurrerer på et frit marked, som udgangspunkt ikke have samme frihed som offentligt ansatte til offentlig kritik af forhold på virksomheden, hvor de arbejder. Som nævnt af Ytringsfrihedskommissionen er der grund til at overveje, om ytringsfriheden for privatansatte skal udvides ved virksomheder, der spiller en central samfundsmæssig rolle, f.eks. store finansvirksomheder og techgiganter.¹⁷⁸

15.7 Repressalier og sanktioner mod whistleblowere skal forhindres

Den kommende lov skal forbyde sanktioner og repressalier mod whistleblowere, f.eks. straffesag, erstatningskrav, firing, forflyttelse, advarsel eller chikane. Beskyttelsen skal også omfatte kolleger

¹⁷⁷ Jørgen Dalberg-Larsen: *Lovene og livet*, Akademisk Forlag, 3. udgave 1994. Vilhelm Aubert: *Retten sociale funktion*, Oslo 1976. Bø, Slemrod & Thorsen: *Taxes on the Internet: Deterrence Effects of Public Disclosure*, Statistisk Sentralbureau Oslo 2012. Lord, N. and van Wingerde, K. (2019): [Preventing and Intervening in White-Collar Crimes: the Role of Law Enforcement](#) in M. Rorie (Ed) Handbook on White-Collar and Corporate Crime.

¹⁷⁸ [Ytringsfrihedens rammer og vilkår i Danmark](#), Betænkning afgivet af Ytringsfrihedskommissionen. Del 2 side 571-586.

og familie, der risikerer repressalier, samt andre personer, der hjælper en whistleblower, f.eks. rådgiver eller journalist (12.3 og 12.7).

Beskyttelse bør sikres for whistleblowere, uanset oplysninger bliver givet til en særlig enhed til whistleblowing eller direkte til ledelse, kolleger, kontrolinstans, fagforening, politiker eller journalist.

Beskyttelsen skal gælde for personer, der på tidspunktet for underretning eller offentliggørelse har rimelig grund til at antage, at oplysninger om forhold er korrekte, uanset det efterfølgende viser sig at bygge på misforståelser. Ubegrundede rygter og sladder skal ikke beskyttes (12.3).

Beskyttelsen bør ikke begrænses til egentlig whistleblowing. Den bør også omfatte den interne ytringsfrihed og ytringsfriheden for offentligt ansatte og andre, der arbejder med den offentlige forvaltnings opgaver.

For at sikre mod camouflerede repressalier skal det lovfæstes, at bevisbyrden vender, når der gøres opmærksom på en negativ reaktion, der ser ud til at hænge sammen med whistleblowing og anden lovlig brug af ytringsfrihed. Herefter skal ledelsens reaktion betragtes en repressalie, medmindre den godtgør, at reaktionen ikke havde nogen forbindelse med den kritiske ytring (12.7, 13.2 og 14.2).

Personer, der udsættes for repressalier, skal have adgang til oprejsning. Det kan være genansættelse efter firing eller kompensation for løntab, omkostninger og svie og smerte. Det skal sikres, at erstatning eller oprejsning er reel og har en afskrækkende virkning for ledelser, der overvejer reaktioner (12.7).

Den kommende lov skal sikre mulighed for retlige sanktioner mod personer og virksomheder, der hindrer lovlige ytringer eller udfører repressalier (12.8).

Loven skal sikre, at personer, der overvejer whistleblowing, kan få gratis, uafhængig information og rådgivning (12.7).

15.8 Pressefriheden skal styrkes

Whistleblowing til journalister, der styrker og klargør dokumentationen, er ofte afgørende. Det viser mange eksempler, bl.a. sager om nepotisme i forsvaret, udbyttesvindler, inkassometoder, hvidvask i banker, falske test af fødevarer og efterretningstjeneste på afveje.¹⁷⁹

Medieansvarslovens regler om ansvarshavende redaktør og presseetiske krav giver et godt grundlag for seriøs, undersøgende journalistik. Medieansvarsloven sikrer, at redaktøren er ansvarlig for oplysninger, hvor kilden er anonym ved publicering. Dette ansvar motiverer mediets journalister til at sikre, at kildens oplysninger er pålidelige, og at kritiserede personer og organisationer kan komme til orde ved publicering.

Fortrolighed om kildens identitet er ofte afgørende for whistleblowing til pressen. Kildebeskyttelse er et rodfastet etisk krav for journalister og redaktører ved seriøse medier.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Undersøgende journalister ved en række ansvarlige medier får ofte afgørende information fra whistleblowere. Dokumentarprogrammet "Operation X" på TV 2 har rundet 100 udsendelser.

¹⁸⁰ Nils Mulvad, *Fortrolige kilder*, MFI-rapport, SDU, 2020.

Tilliden til kildebeskyttelsen bør styrkes ved at lovfæste journalisters pligt. Kildens identitet må ikke afsløres uden samtykke, når oplysninger er givet til en journalist med aftale om fortrolighed (13.1 og 14.2). En strafsanktioneret lovregel hører naturligt hjemme i medieansvarsloven sammen med lovens regler for ansvarsplacering og god presseskik.

Lovsikring af kildebeskyttelsen gør ingen forskel for journalister, der i forvejen overholder det fag-tiske krav, men kan gøre en forskel for kilder, der ikke har opnået et særligt personligt kendskab til journalisten. Lovsikring kan give flere whistleblowere mod til at kontakte en journalist ved et an-svarligt medie.

Det er vigtigt at følge anbefalinger fra UNESCO om kildebeskyttelse. Retsplejelovens regler for fri-tagelse for vidnepligt, ransagning og beslaglæggelse ved medier, der er omfattet af medieansvars-loven, bør suppleres med regler, der sikrer beskyttelse mod overvågning af kommunikation mellem journalister og kilder (10.1).¹⁸¹

I slutningen af 2018 blev straffelovens injurieregler ændret, og som noget helt nyt blev indført en højere strafferamme for publicering i redigerede medier af beskyldninger mod personer i særlige positioner (8.1). Den nye regel er både i strid med Menneskerettighedsdomstolens praksis for pressefrihed og med whistleblowerdirektivets regler, der begrænser retlige sanktioner til offentlig-gørelse af bevidst falske oplysninger.

Denne nye injurieregulering bør trækkes tilbage i forbindelse med lovgivningen om beskyttelse af whist-leblowere. En meget besynderlig strafferetlig favorisering af anonyme oplysninger på sociale me-dier fremfor i ansvarlige medier, der blev indført samtidigt, bør også ændres (8.2).

Forbud mod publicering af samfundsrelevant information burde ikke være mulig i et demokratisk samfund. Loven om forretningshemmeligheder fastslår, at midlertidige forbud skal afvises, hvis of-fentliggørelse sker for at afdække forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter (2.2). Stærke hensyn taler også mod forbud, der forhindrer publicering af oplysninger om alvorlige for-hold ved offentlige myndigheder, f.eks. omsorgssvigt på plejehjem.

Grundlovens forbud mod censur bør tages alvorlig med en ændring af retsplejelovens regler om midlertidige forbud. Det bør sikres, at publicering om samfundsforhold ikke kan forhindres ved me-dier, der er omfattet af medieansvarslovens regler om ansvarsplacering og god presseskik (9.4).

Publicering om alvorlige forhold, hvor oplysninger kommer frem via undersøgende journalistik, er ofte den mest effektive vej til at styrke kontrol og forebyggelse. Publicering sætter gang i myndig-heder, skaber politisk opmærksomhed og har almenpræventiv effekt.

15.9 Offentlighed og demokratisk kontrol

Behovet for whistleblowing hænger sammen med lukkethed hos virksomheder og myndigheder. Jo mere offentlighed, der sikres, desto mindre bliver behovet for whistleblowing.

¹⁸¹ Jf. høringssvar fra Danske Mediers Forum 24.3.2006 i forbindelse med behandlingen af lov nr. 245 af 8. juni 2006.

Ændringer i offentlighedsloven og miljøoplysningsloven, der bringer reglerne på linje med internationale standarder, kan både styrke den demokratiske kontrol og reducere behovet for whistleblowing. En afgørende forudsætning er, at der sikres et effektivt klagesystem.¹⁸²

Som omtalt i denne rapport er der parallelitet mellem offentlighedslovens undtagelser for oplysninger og forvaltningslovens regler for tavshedspligt (3.1). Der er samme behov for ændringer i offentlighedsloven som i forvaltningsloven. Det gælder undtagelsen for oplysninger om erhvervsforhold, undtagelsen af hensyn til statens sikkerhed og generalklausulen.

Offentlighedsloven har desuden en række meget brede undtagelser for beslutningsprocesser, der må begrænses for at få balance mellem hensyn til behovet for et fortroligt rum og hensynet til demokratisk kontrol og debat:

- På den ene side skal embedsmænd og politikere kunne føre drøftelser uden offentlighed, når de overvejer mulige løsninger på problemer. Ellers risikerer vi, at ingen tør vende en ny idé med andre, og det vil blive meget vanskeligt at føre politiske forhandlinger og nå frem til det bedst mulige resultat.
- På den anden side kræver hensyn til demokratisk kontrol og debat, at der sikres offentlighed om fagligt materiale, der er vigtige for den demokratiske kontrol og debat. Det gælder både oplysninger om faktiske forhold og faglige vurderinger af problemer, udvikling og konsekvenser af løsningsforslag.

Myndigheder må tilskyndes til at bruge aktiv offentliggørelse som et middel til at forebygge ulovligheder, f.eks. ved tilskud. Der kan bl.a. hentes inspiration fra norsk lovgivning, der pålægger informationspligt for både offentlige myndigheder og private virksomheder om miljøforhold og produkter. Informationspligter vil med et nyt norsk lovforslag også omfatte problemer med overholdelse af menneskerettigheder (14.4).

Offentlighed om beslutninger og erfaringer ved kontrolorganer er afgørende for den samfundsmæssige nytte. Loven må stille krav om, at tilsyns- og kontrolorganer aktivt informerer om ulovligheder og huller i lovgivningen, der bruges til omgåelser, f.eks. metoder til hvidvask og skattely. Offentlighed giver mulighed for politisk opfølgning.

Evaluering af whistleblowerreglernes effekt bliver vigtig for at vurdere, om reglerne fungerer effektivt. Det vil bl.a. være interessant at få sammenlignet resultater ved indberetninger til myndigheder med resultater af whistleblowing til undersøgende journalister og publicering.

¹⁸² [Hemmeligholdelse i strid med demokratiske principper](#). Redegørelse til Folketingets Retsudvalg om lovreger, der modarbejder formålene med offentlighed i forvaltningen af Oluf Jørgensen, 1. juni 2020.

SDU 

mfi

Mediernes forsknings- og innovationscenter

sdu.dk/MFI

University of Southern Denmark

Phone: +45 6550 1000

sdu@sdu.dk

www.sdu.dk

Jyllands-Postens Fond