

Til Justitsministeriet

## Svagt lovudkast om beskyttelse af whistleblowere

Høringssvar fra Åbenhedstinget, 10. marts 2021

*Oluf Jørgensen, forskningschef emeritus,  
Danmarks Medie- og Journalisthøjskole*

### 1. Baggrund

[Justitsministeriets lovudkast](#) om beskyttelse af whistleblowere skal gennemføre [EU-direktivet](#) fra oktober 2019. Lovudkastet bygger ikke på grundig udredning af gældende ret, og det er vanskeligt ud fra ministeriets bemærkninger at vurdere, hvor vidt det ændrer retstilstanden.

Erfaringer fra Norge, Sverige og andre lande, der har erfaringer med beskyttelse af whistleblowere er ikke omtalt, og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol herom er heller ikke.

Overvejelser i Ytringsfrihedskommissionens betænkning (2020) med relevans for whistleblowing er ikke omtalt. Undersøgelser af frygt for repressalier er heller ikke, end ikke en undersøgelse fra Justitsministeriets forskningskontor i forbindelse med Ytringsfrihedskommissionen.

Dette høringssvar er i høj grad baseret på min rapport "[Beskyttelse af whistleblowere](#)" (MFI ved SDU, december 2020). Høringssvaret henviser til afsnit i denne rapport.

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

Baggrunden for EU-direktivet er undersøgelser, der viser meget omfattende svindel i forbindelse med udbud, forvaltning af støtte og betaling af skat (rapporten 12.1).

En grundig norsk undersøgelse viser, at whistleblowing har stor samfundsmæssig værdi. De norske regler fører hvert år til tusindvis af indberetninger, der skaber opmærksomhed om problemer. Ifølge undersøgelsen bidrager 30 % af disse sager hovedsageligt til forbedret sundhed, miljø og sikkerhed, 23 % til bedre behandling af kunder og brugere, og 11 % til mere velfungerende økonomi og højere skatteindtægter (rapporten 14.1).

Den norske undersøgelse viser, at de samfundsøkonomiske gevinster er langt større end omkostningerne. Udover de direkte gevinster peger undersøgelsen på, at whistleblowing har væsentlig præventiv effekt. Beskyttelse af whistleblowere har stor betydning for at afsløre og forebygge kritisable forhold både i den offentlige og den private sektor.

Whistleblowing er meget vigtig for at skabe fair konkurrencevilkår. For de mange virksomheder, der følger lovgivningens krav til skattebetaling, sikkerhed på arbejdspladser, produktsikkerhed,

miljø- og klimasikring mv., vil det være en stor fordel at få afsløret og stoppet snyd og svindel ved konkurrenter.

Ifølge indledningen til lovudkastets bemærkninger mener regeringen, at whistleblowing om alvorlige forhold er i offentlighedens interesse, og *”udbredelse af whistleblowerordninger i den offentlige og private sektor vil kunne understøtte effektiv afsløring, efterforskning og retsforfølgning.”* Dette syn har dog ikke været afgørende ved udformningen af lovudkastet.

Lovudkastets bemærkninger om konsekvenser nævner ingen positive økonomiske konsekvenser eller konsekvenser for klima og miljø. Vurderingen er, at beskyttelse af whistleblowere alene betyder økonomiske og administrative omkostninger for myndigheder og erhvervsliv (side 47 - 55 og sammenfattende skema side 57 - 59).

Dette tunnelsyn på beskyttelse af whistleblowere er baggrunden for, at lovudkastet tilstræber minimumsimplicitering: *”Danske virksomheder skal ikke stilles dårligere i den internationale konkurrence, hvorfor implementeringen ikke bør være mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande.”*

## 2. Sammenfatning

Direktivet kræver, at overtrædelser af væsentlige dele af EU-retten er omfattet, mens medlemslandene selv bestemmer, hvor vidt overtrædelse af rent nationale lovregler og andre forhold skal være omfattet. Enhver tilføjelse er ”overimplementering” i Justitsministeriets logik, og den danske tilføjelse bliver begrænset til alvorlige forhold.

Lovudkastet undtager straffesager, der er anmeldt til politiet og sager, hvor administrative myndigheder har fundet grundlag for straf. Undtagelsen vil begrænse mulighederne for at opklare alvorlige sager og er i strid med direktivet. Det samme gælder undtagelser for whistleblowing om forsvaret og efterretningstjenester.

Beskyttelse forudsætter, at whistlebloweren har rimelig grund til at tro, at oplysninger holder sig inden for lovens anvendelsesområde. Desuden skal whistlebloweren overholde særlige betingelser for indberetning eller offentliggørelse.

Lovudkastet følger direktivets minimumskrav om intern indberetningskanal. For at få beskyttelse skal intern indberetning ske til en person eller enhed, der er udpeget af arbejdsgiveren til at modtage og håndtere whistleblowing. Lovudkastet sikrer ikke beskyttelse, når oplysninger om overtrædelser bliver givet direkte til ledelse, kolleger eller fagforening.

Lovudkastet vil oprette en enhed ved Datatilsynet til at modtage ekstern whistleblowing. Denne enhed skal benyttes ved indberetning om alle mulige overtrædelser – lige fra økonomisk svindel til seksuel chikane. Enheden får ikke kompetence til at sikre dokumentation eller håndhævelse, men kan efter vurdering sende en indberetning videre til en myndighed, der har kompetencen. Lovudkastet sikrer ikke ved indberetning af forhold direkte til en tilsynsmyndighed, der har kompetence på området, eller politiet.

Lovudkastet har restriktive betingelser for offentliggørelse. Direktivet giver udtrykkelig mulighed for at sikre mere ytringsfrihed, men lovudkastet holder sig til minimumskravene.

Offentligt ansattes ytringsfrihed på egne vegne bliver ikke styrket af lovudkastet, der hverken følger forslag i [Ytringsfrihedskommissionens betænkning](#) om lovsikring (2020, del 2, side 571-585) eller fremmer ytringsfriheden, som er et punkt i regeringens ”forståelsespapir” med støttepartier: [Retfærdig retning for Danmark](#) (side 17).

Direktivets minimumskrav til beskyttelse bliver ikke opfyldt på alle punkter. Lovudkastet har ikke regler om rådgivning og støtte. Beskyttelsen mod repressalier bliver svækket med bemærkninger, der lægger vægt på arbejdsgiverens hensigt, og camouflering af repressalier vil fortsat være mulig.

Lovudkastets forslag om tavshedspligt går langt videre end direktivets krav om beskyttelse af whistleblowers identitet. Justitsministeriet foreslår en særlig tavshedspligt, der omfatter alle oplysninger i forbindelse med indberetninger. En sådan tavshedspligt vil lukke for oplysninger i væsentligt højere grad end den almindelige tavshedspligt for offentlige forvaltninger og loven om forretningshemmeligheder.

Denne særlige tavshedspligt vil give maksimal beskyttelse af virksomheder og myndigheder mod offentlighed om overtrædelser og dermed hindre almenpræventiv effekt.

Mørklægningen vil undergrave direktivets formål om at styrke håndhævelse (art. 1). Lovudkastet har ingen bestemmelse om lovens formål.

Samlet set giver lovudkastet ikke større beskyttelse for whistleblowere end gældende ret. Beskyttelsen efter loven om forretningshemmeligheder er på væsentlige punkter klart bedre.

Det snævre anvendelsesområde, omstændelige krav til indberetninger, restriktive betingelser for offentliggørelse og den særlige tavshedspligt betyder, at lovgivningen kun fører til omkostninger. Væsentlige samfundsøkonomiske fordele, der kunne opnås ved gode vilkår for whistleblowing, vil ikke blive realiseret.

De enkelte elementer i denne sammenfatning blive omtalt nærmere i de følgende afsnit.

### **3. Kriteriet ”alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold”**

EU-direktivet er nødvendigvis begrænset til whistleblowing om overtrædelse og omgørelser af EU-retten. En lang række områder er direkte eller indirekte reguleret af EU-retten, og væsentlige dele er omfattet af direktivet, bl.a. miljøregulering, regler for det indre marked, beskyttelse af EU’s økonomiske interesser, overtrædelser af skatteregler for selskaber og ordninger, der har til formål at omgå sådanne regler.

Hverken direktivet eller lovudkastet nævner, hvilke dele af EU-retten, der ikke er omfattet, og det er vanskeligt at danne sig et overblik.

Det er op til de enkelte medlemslande, om beskyttelsen også skal omfatte whistleblowing om overtrædelse og omgørelse af rent nationale regler og andre forhold. Justitsministeriets lovudkast

begrænser den danske tilføjelse til *"alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold"* (§ 1, stk. 1, nr. 3).

Som nævnt i lovudkastets bemærkninger vil det give usikkerhed for whistleblowere, hvis de skal skelne mellem regler, der er baseret på EU-ret og rent nationale regler. Det kan være svært selv for eksperter. Lovudkastet har ikke løst problemet, når det begrænser den nationale tilføjelse til *"alvorlige lovovertrædelser"*, mens det gælder for enhver overtrædelse af de EU-regler, der er omfattet.

Ifølge bemærkningerne til lovudkastet (side 62) vil anvendelsesområdet for den danske tilføjelse *"i almindelighed"* omfatte *"oplysninger om strafbare forhold"*. Desuden nævnes *"grove eller gentagne overtrædelser af anden lovgivning, herunder lovgivning om magtanvendelse, forvaltningsloven, offentlighedsloven samt efter omstændighederne f.eks. lovgivning, som har til formål at sikre folkesundheden, sikkerhed i transportsektoren eller beskyttelse af natur og miljø mv.."*

Store dele af lovgivningen er sektorspecifikke. Bemærkningerne tyder på, at strafbare overtrædelser af disse love kun er omfattet, når de er grove og gentagne overtrædelser.

Bemærkningerne tilføjer for den offentlige sektor, at *"grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige principper"* vil være omfattet, samt *"bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere."*

Direktivet overlader til national beslutning, om indberetninger om sexchikane og andre personrelaterede krænkelser skal høre under samme lovgivning som whistleblowing om økonomisk kriminalitet og andre samfundsrelaterede forhold. Lovudkastet omfatter som hovedregel ikke oplysninger om whistleblowerens eget ansættelsesforhold, men det fremgår af bemærkningerne (side 62-63), at seksuel chikane og andre grove personrelaterede konflikter på arbejdspladsen er omfattet.

Begrænsningen til *"alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold"* giver stor usikkerhed for whistleblowere, fordi beskyttelsen vil afhænge af konkrete vurderinger af et diffust kriterium.

#### Eksempler:

- En regnskabsmedarbejder ved en forsvarsenhed blev presset ud af stillingen, efter hun havde påtalt, at stabschefen godkendte egne bilag. Det er meget tvivlsomt, om en sådan procedurefejl vil være omfattet af lovudkastet. Procedurefejl vil ofte blive opfattet som mindre alvorlige, indtil de giver baggrund for ulovlige dispositioner.
- En whistleblower udleverede til Jyllands-Posten en mail, der afslørede, hvordan særlige rådgivere i ministerier planlagde spin mod et oppositionsparti i forbindelse med forhandlinger om udligning. - Whistleblowing om spin fra ministerier, der fremstiller regeringens forslag som fortræffelige og oppositionspartiets forslag som elendige, er ikke omfattet.
- Whistleblowing om ledelsers prioritering og organisering, f.eks. den katastrofale organisering af skatteforvaltningen om udbytteskat, er ikke omfattet.
- Whistleblowing om svigt i faglige standarder, f.eks. omsorgssvigt på plejehjem, er formentlig ikke omfattet.

Beskyttelsen af whistleblowing bør ikke begrænses til alvorlige lovovertrædelser og grove og gentagne overtrædelser af retsprincipper. Der kan hentes inspiration fra reglerne i Norge og Sverige, der har mange års erfaringer.

Beskyttelsen af whistleblowing bør omfatte alle overtrædelser af love og retsprincipper. Den bør også omfatte overtrædelser af faglige standarder, kollektive overenskomster og internationale forpligtelser samt oplysninger om andre forhold, der har samfundsmæssig betydning, f.eks. skader på miljø, klima og folkesundhed.

Det bør pointeres ved lovgivningen, at beskyttelsen af whistleblowing omfatter offentlige myndigheders vildledning. Beskyttelse bør ikke begrænses til vildledning af borgere og samarbejdspartnere, som er nævnt i lovudkastets bemærkninger. Vildledning af politikere og offentligheden bør være omfattet.

#### **4. Straffesager er undtaget**

Lovudkastet foreslår, at whistleblowing om sager inden for strafferetsplejen er undtaget fra beskyttelsen (§ 1, stk. 3, nr. 5). Undtagelsen omfatter alle straffesager, inklusiv sager der behandles af andre forvaltningsmyndigheder end politi og anklagemyndighed. Undtagelsen omfatter f.eks. sager inden for skatte- og afgiftslovgivningen, hvor der er hjemmel til administrativt at udstede bødeforlæg.

Undtagelsen betyder, at whistleblowere ikke er beskyttet, hvis de indberetter oplysninger, efter en myndighed har besluttet at overgive sagen til politiet, eller en myndighed har konstateret, der er grundlag for at udstede et administrativt bødeforlæg (bemærkninger side 66).

Direktivet fastslår, at beskyttelsen af whistleblowere ikke berører straffeprocessuelle regler (art. 3, 3, d). Dette krav betyder ikke, at straffesager skal undtages, som lovudkastet foreslår. Justitsministeriet giver ingen forklaring på denne undtagelse, der alvorligt svækker muligheder for at få vigtige oplysninger frem til opklaring og forfølgelse af sager hos politi, skattemyndigheder mv.

Undtagelsen for straffesager omfatter også overtrædelser af EU-regler, f.eks. økonomisk svindel med EU-støtte. Undtagelsen er i strid med direktivet og undergraver dets formål.

#### **5. Undtagelser for forsvaret og efterretningstjenester**

Afsløring og forebyggelse af korruption i forbindelse med udbud er vigtige formål. Direktivet giver alligevel mulighed for at undtage whistleblowing om udbud, der vedrører forsvar og sikkerhed. Undtagelsen skyldes formentlig stærke nationale interesser for at favorisere egen våbenindustri.

Direktivets mulighed for undtagelse er udnyttet i lovudkastet (§ 1, stk. 2). Undtagelsen betyder, at whistleblowing om korruption ikke vil være beskyttet i forbindelse med indkøb af udstyr til forsvaret.

Direktivet fastslår, at det ikke berører beskyttelsen af oplysninger, der er klassificerede i henhold til EU-retten eller national lovgivning (art. 3, 3, a). Denne regel betyder, at whistleblowing ikke er beskyttet, hvis den fører til uautoriseret adgang til oplysninger, der skal hemmeligholdes af hensyn til statens sikkerhed. Direktivets formulering betyder ikke, at der skal være en generel undtagelse for beskyttelse af whistleblowere.

Lodudkastet fastslår, at loven ikke finder anvendelse på oplysninger, der er klassificerede og undergivet tavshedspligt af hensyn til statens sikkerhed (§ 1, stk. 3, nr. 3, bemærkninger side 65). Det er en generel undtagelse, der begrænser muligheder for afsløring og forebyggelse af alvorlige forhold, f.eks. sikkerhedsbrist, spionage mod danske interesser og overtrædelser af regler for krigsførelse.

Whistleblowere skal som udgangspunkt beskyttes, når de følger lovudkastets betingelser, uanset tavshedspligt bliver tilsidesat (§ 7, stk. 1). Undtagelsen for klassificerede, der samtidigt er fortrolige, betyder, at whistleblowing om mange forhold ved forsvaret og efterretningstjenester ikke er beskyttet. Tavshedspligten for at beskytte statens sikkerhed bliver anvendt til hemmeligholde meget forskellige oplysninger (rapporten 3.3).

Undtagelsen i lovudkastet omfatter også whistleblowing til ledelser og tilsynsorganer fra ansatte, der har autoriseret adgang til information eller fra andre, der har begrundet mistanke.

Eksempel: Tilsynet med Efterretningstjenester har i august 2020 oplyst, at information fra whistleblowere tyder på, at en udenlandsk efterretningstjeneste har fået mulighed for at spionere mod danske statsborgere. Whistleblowing til tilsynet vil ikke være beskyttet efter lovudkastet.

Den generelle undtagelse for beskyttelse af whistleblowing om forhold, der berører statens sikkerhed, er i strid med Tshwaneprincipperne, som Europarådets parlamentariske forsamling har anbefalet medlemsstaterne at tage hensyn til ved lovgivning og i myndigheders praksis (rapportens afsnit 10.2).

Ifølge disse principper skal whistleblowere beskyttes, når de videregiver information om strafbare lovovertrædelser, brud på menneskerettigheder, brud på internationale humanitære regler, korrupsion, misbrug af offentlig stilling og misbrug af ressourcer. Loven skal beskytte mod repressalier for indberetninger, uanset informationen er klassificeret og fortrolig.

## **6. Særlig whistleblowerordning for interne indberetninger**

Whistleblowere er som hovedregel kun beskyttet efter direktivet og lovudkastet ved indberetning til en særlig whistleblowerkanal (§ 5).

Virksomheder, myndigheder og andre organisationer med 50 ansatte eller flere har pligt til at oprette en intern ordning (§ 9). Arbejdsgiveren skal udpege en person eller afdeling til at modtage indberetninger, følge op og give feedback til en whistleblower (§ 11). Opgaven kan overlades til en tredjepart, f.eks. advokat, revisor eller en fælles enhed for flere virksomheder eller kommuner (§ 14 og § 15). Det er ikke et krav, at der skal være mulighed for både skriftlig og mundtlig indberetning (§ 10).

Der er op til den enkelte arbejdsgiver, at udpege personen eller afdelingen. Lovudkastets bemærkninger nævner som eksempler bl.a. HR-medarbejdere eller jurister. Lovudkastet nævner, at personen eller afdelingen skal være upartisk, men stiller ikke krav om organisatorisk eller økonomisk uafhængighed af ledelsen (side 86).

Whistleblowerenheden har tavshedspligt, bl.a. om whistleblowerens identitet (§ 12 og § 26, stk. 1). Oplysninger må ikke opbevares i et arkiv, der er almindeligt tilgængeligt for arbejdspladsens øvrige ansatte, men der stilles ikke særlige tekniske krav til adskillelse (bemærkninger side 88).

Whistleblowerenheden skal følge op på indberetninger om forhold, der er omfattet af beskyttelsen. Opfølgning kan bestå i intern undersøgelse for at fastslå ansvar for fejl eller forsømmelser på arbejdspladsen eller anmeldelse til politiet eller tilsynsmyndighed. Lovudkastet stiller ikke krav om, at whistleblowerenheden har kompetence til at træffe beslutning om opfølgning (bemærkninger side 90). Whistlebloweren skal modtage feedback senest tre måneder efter indberetningen.

Lovudkastet giver ikke beskyttelse til en ansat, der taler med kolleger om kritisable forhold eller orienterer en chef direkte, medmindre den ansatte nævner, at han ønsker at indberette og forhører sig om muligheder.

Det særlige whistleblowersystem vil forsinke mulighederne for at hindre ulovligheder og andre alvorlige fejl.

Eksempel: Når en minister eller anden politisk ledelse mangler lovgrundlag til handlinger, der ønskes iværksat i en fart, er det vigtigt, at embedsmænd tør advare direkte og meget hurtigt. Det dur ikke, hvis en særlig whistleblowerenhed skal orienteres først for at få beskyttelse, og fristen for feedback er tre måneder.

Direktivet udelukker ikke en anden model, der kan give samme eller større beskyttelse til ansatte og andre, der gør opmærksom på problemer hurtigere og direkte.

I stedet for at opbygge et særligt system for interne indberetninger burde loven stimulere til et godt ytringsklima, hvor ansatte tør gøre opmærksom på forhold. Ytringsfriheden bør sikres for drøftelser med kolleger og ledelse om faglige standarder, organisering og prioritering af opgaver mv.

Med inspiration fra Norge kan suppleres med en ordning, der kan sikre reel uafhængighed af ledelsen: Ansatte vælger en repræsentant, der kan rådgive og bistå med rapportering om forhold til ledelsen, fagforening og/eller kontrolmyndighed (rapporten 14.2).

## **7. Fælles ekstern whistleblowerordning**

Whistleblowere har valgfrihed mellem indberetning til intern eller ekstern whistleblowerordning.

Justitsministeriets lovudkast vil etablere en fælles ekstern whistleblowerordning ved Datatilsynet. Denne enhed skal modtage og behandle indberetninger om økonomisk kriminalitet, forurening, seksuelle krænkelser og alle andre forhold, der er omfattet af loven. De særlige regler for indberetninger for hvidvask og den finansielle sektor vil fortsat gælde.

Whistleblowerfunktionen skal være uafhængig og holdes adskilt fra Datatilsynets øvrige funktioner, men forudsættes etableret i Datatilsynets sekretariat, og medarbejdere kan godt have andre opgaver end håndtering af whistleblowing.

Der skal være mulighed for både mundtlig og skriftlig indberetning. Indberetning til den eksterne enhed skal også kunne ske anonymt (bemærkninger side 97).

Datatilsynets whistleblowerenhed skal undersøge forhold, der falder inden for lovens anvendelsesområde, men får ikke kompetence til at indhente eller kræve dokumentation fra virksomheder og myndigheder. Enheden kan søge rådgivning fra kompetente myndigheder med henblik på at vurdere, om der er grundlag for at videregive indberetningen eller anmelde til politi eller relevant tilsynsmyndighed (bemærkninger side 101).

Whistlebloweren skal have feedback inden for tre måneder fra indberetningen eller seks, når udskydelse kan begrundes. Fristerne gælder for den del af opfølgningen, der skal foretages af whistleblowerenheden. Der er ikke frister for efterfølgende opfølgning ved kompetent tilsynsmyndighed.

Det er besynderligt, at vidt forskellige forhold, f.eks. økonomisk kriminalitet, forurening af vandløb, omsorgssvigt på plejehjem og seksuelle krænkelse, skal indberettes til samme enhed. Lovudkastets forslag om en fælles whistleblowerenhed for alle emner vil betyde væsentlige forsinkelser og svække muligheder for efterforskning af alvorlige forhold. Lovudkastet sikrer ikke beskyttelse til whistleblowere, der selv anmelder forhold til politi eller relevant tilsynsmyndighed for at fremskynde processen.

Direktivet giver mulighed for at etablere whistleblowerenheder ved kompetente myndigheder i stedet for lovudkastets forslag om en fælles enhed. Opfølgning på whistleblowing kan håndteres langt mere effektivt, hvis forhold bliver indberettet til myndigheder, der har kompetence på området, f.eks. Arbejdstilsynet, Socialtilsyn, Erhvervsstyrelsen, Styrelsen for Patientsikkerhed, Skattestyrelsen, Ankestyrelsen, Tilsynet med Efterretningstjenester, Rigsrevisionen, Politiet, Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsen. Datatilsynet er kompetent ved indberetning om sikkerhedsproblemer ved beskyttelse af persondata.

Det er tvivlsomt, om den foreslåede ordning lever op til direktivets krav til kompetent ekstern kontrol. Det må stærkt anbefales, at oprette whistleblowerordninger ved eksisterende tilsynsmyndigheder, der hurtigt kan sikre indhentning af dokumentation og stoppe ulovligheder.

## **8. Offentliggørelse under restriktive betingelser**

Beskyttelsen af whistleblowere, der vælger at offentliggøre, er begrænset af særlige betingelser (§ 5, stk. 2):

1) Indberetning er først foretaget til intern eller ekstern whistleblowerordning, uden at der er truffet passende tiltag inden for fristen for feedback på tre måneder. Fristen for den eksterne whistleblowerenhed kan udsættes til seks måneder.



2) Whistlebloweren har rimelig grund til at antage, at overtrædelsen kan udgøre en overhængende eller åbenbar fare for offentlighedens interesser.

3) Whistlebloweren har rimelig grund til at antage, at der ved indberetning til en ekstern whistleblowerordning er risiko for repressalier, eller

4) Sagens konkrete omstændigheder giver ringe udsigt til, at overtrædelsen vil blive imødegået effektivt.

Betingelserne for beskyttelse ved offentliggørelse giver usikkerhed for whistleblowere og dermed risiko for, at alvorlige overtrædelser kan fortsætte i det skjulte.

Ifølge bemærkningerne (side 74) vil vurderingen af ”passende tiltag” afhænge af omstændigheder i den enkelte sag, og i den sidste ende skulle afgøres af domstolene. Hvis den eksterne whistleblowerordning har afgjort, at der ikke er behov for yderligere opfølgning, vil offentliggørelse kun være berettiget ”i helt særlige tilfælde”.

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 og falske test af fødevarer og biler. Se Nils Mulvads rapport [”Fortrolige kilder”](#) (MFI ved SDU, december 2020).

Direktivet nævner udtrykkeligt, at nationale regler for beskyttelse af informations- og ytringsfrihed kan give whistlebloweren beskyttelse ved offentliggørelse uden krav om indberetning (art. 15, stk. 2).

Whistlebloweren er selv den nærmeste til at vurdere, hvilken vej der er mest hensigtsmæssig i det konkrete tilfælde. Loven bør give valgmulighed mellem whistleblowing internt, til ekstern kontrolinstans og offentliggørelse på linje med Europarådets anbefalinger (rapporten 10.1) og ordninger i Norge og Sverige (rapportens kapitler 13 og 14).

## **9. Repressalier og sanktioner**

På linje med direktivets minimumskrav har lovudkastet en række beskyttelsesregler, der ikke kan tilsidesættes ved aftale. På nogle punkter er beskyttelsen svækket i forhold til direktivet.

Beskyttelsen er ikke begrænset til konstaterede overtrædelser. Den omfatter rimelig mistanke og oplysninger om overtrædelser, der med stor sandsynlighed vil finde sted samt omgælder af regler og forsøg på at skjule overtrædelser (§ 2, nr. 2). En person er naturligvis ikke beskyttet, hvis han på tidspunktet for indberetning eller offentliggørelse ved, at oplysningerne er ukorrekte.

Reglerne gælder for whistleblowing fra personer, der har eller har haft arbejdsrelationer i bred forstand til en virksomhed eller myndighed. En person, der hjælper i en arbejdsrelateret sammenhæng, er også omfattet f.eks. en fagforeningsrepræsentant (§ 2, nr. 7 – 9).

Whistlebloweren kan ikke ifalde ansvar for erhvervelse eller adgang til oplysninger, medmindre handlingen er selvstændig strafbar, f.eks. hacking (§ 7, stk. 2). Denne regel giver vigtige muligheder for at sikre dokumentation ved foto og lydoptagelser (bemærkninger side 77).

En whistleblower, der opfylder lovens betingelser, kan ikke gøres ansvarlig for overtrædelse af tavshedspligt, hvis han havde rimelig grund til at antage, at whistleblowing var nødvendig for at afsløre et forhold, der er omfattet af loven (§ 7, stk. 1). Beskyttelsen bliver dog stærkt begrænset ved bemærkninger (side 77), der forklarer, at den konkrete vurdering må svare til straffelovens regel om fritagelse for ansvar ved ”berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv” (straffelovens § 152 e).

Forbud gælder mod repressalier i bred forstand. Det vil sige enhver direkte eller indirekte negativ reaktion mod whistlebloweren, inklusiv forsøg eller trussel (§ 2, nr. 11, § 8, bemærkninger side 78). Forsætlige og groft uagtsomme overtrædelser af forbuddet kan straffes med bøde (§ 31).

En whistleblower har krav på godtgørelse, hvis han udsættes for repressalier eller bliver hindret eller forsøgt hindret i whistleblowing, der følger lovens betingelser. En afskedigelse skal underkendes, og ansættelse skal som hovedregel genoprettes, hvis medarbejderen ønsker det (§ 29, bemærkningerne side 118).

Når en whistleblower godtgør, at han har foretaget en indberetning eller offentliggørelse efter lovens regler og har været udsat for en skade, vender bevisbyrden. Herefter skal arbejdsgiveren, bevise, at skaden ikke var en reaktion som følge af whistleblowing (§ 30).

Kravet til arbejdsgiverens dokumentation bliver svækket i lovudkastets bemærkninger. Der kan lægges vægt på, om arbejdsgiveren havde til hensigt at skade (side 79), eller der ikke er nær forbindelse mellem whistleblowing og reaktion (side 80). Disse bemærkninger svækker direktivets beskyttelse mod camouflerede reaktioner (punkt 93 i direktivets præambel). For en arbejdsgiver, der gerne vil af med en kritisk medarbejder, bliver det vigtigt at undgå oplysninger om negative hensigter og vente lidt med fyring eller degradering.

## **10. Lovudkastet sikrer ikke rådgivning og støtte**

Justitsministeriet lovudkast sikrer ikke rådgivning og støtte, som direktivet kræver.

Direktivet stiller krav om gratis, uafhængig information og rådgivning om whistlebloweres rettigheder, bistand fra kontrolinstanser mod repressalier og adgang til retshjælp i retssager. Medlemsstaterne kan desuden sikre juridisk, økonomisk og psykologisk støtte til whistleblowere i forbindelse med retssager. Rådgivning og støtte kan ydes af et informationscenter eller en uafhængig administrativ myndighed (art. 20, stk. 1-3).

Rådgivning til whistleblowere er vigtig, bl.a. om sikring af dokumentation uden at efterlade spor, overvejelser om fortrolig, anonym eller åben whistleblowing, lovens anvendelsesområde og ordninger kontra andre muligheder, kildebeskyttelse ved kontakt til journalist. Støtte er vigtig ved trusler og repressalier.

En mulighed kunne være, at faglige organisationer får offentlig støtte til at oprette et fælles rådgivningscenter om whistleblowing.

## **11. Særlig tavshedspligt vil mørklægge sager**

Lovudkastet kræver på linje med direktivet, at whistlebloweres identitet skal beskyttes, medmindre en whistleblower selv ønsker at stå frem.

Tavshedspligten efter lovudkastet er en særlig tavshedspligt, der går langt videre end direktivet (rapporten 3.5). Den omfatter alle oplysninger, der indgår i indberetningen. Denne særlige tavshedspligt skal gælde for interne og eksterne whistleblowerordninger og for kontrol- og tilsynsmyndigheder, der modtager oplysninger som led i opfølgning (§ 26, stk. 1).

Oplysninger fra indberetningen må kun videregives til andre, når det sker som led i opfølgning og imødegåelse af overtrædelser som led i opfølgningen eller for at sikre berørte personers ret til forsvar (§ 27, stk. 2 og 3). Tavshedspligten kan blokere for kontrolmyndigheders dialog med personer, der har kendskab til forholdene og dermed hindre undersøgelser.

Den særlige tavshedspligt betyder, at der ikke er aktindsigt efter offentlighedsloven, og en myndighed kan heller ikke give oplysninger efter eget skøn. Ifølge lovudkastets bemærkninger vil tavshedspligten også undtage miljøoplysninger (bemærkningerne side 109). Det vil være i strid med miljøoplysningsloven § 2, stk. 2, og de internationale forpligtelser denne lov bygger på (rapporten 3.7).

Lovudkastets krav til offentlighed er begrænset til, at myndigheder mindst én gang om året offentliggøre nogle oplysninger (§ 28). Ifølge bemærkningerne skal offentliggørelse omfatte oplysninger om bl.a. antallet af indberetninger i perioden, hvor mange der er afvist henholdsvis undergivet realitetsbehandling, og hvor mange der har givet anledning til politianmeldelser. Offentliggørelse kan desuden omfatte en beskrivelse af overordnede temaer for indberetninger, f.eks. overtrædelser af love og regler.

Behandling af sager i lukkede systemer svækker den præventive effekt for den enkelte organisation, virksomhed og myndighed, hvor der konstateres overtrædelser.

Den almenpræventive effekt med motivering af andre til at overholde love og etiske normer er helt afhængig af offentlighed om kontrolmyndigheders reaktioner mod de enkelte organisationer, virksomheder og myndigheder og baggrunden for disse (rapporten 15.6).

## **12. Offentligt ansattes yringsfrihed bliver ikke styrket**

Formelt set har offentligt ansatte en vid yringsfrihed på egne vegne om forhold, de har kendskab til fra arbejdet, men reelt er yringsfriheden begrænset, og mange frygter repressalier (rapporten kap. 7). Yringsfriheden for privat ansatte er stærkt begrænset af loyalitetspligt.

Ytringer fra offentligt ansatte med faglig indsigt kan give vigtige bidrag til den demokratiske kontrol og debat. Ytringsfrihed er vigtig for at få offentlighed om oplysninger, der ikke altid kommer frem i den styrede information, f.eks. faglige vurderinger af lovforslags konsekvenser, nedprioritering af opgaver og faglig uforsvarlig praksis.

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.

Anvendelsesområdet for lovudkastet er meget snævrere end retsprincipperne for offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ytringsfrihedskommission har anbefalet, at offentligt ansattes ytringsfrihed bliver styrket med lovsikring. ”Forståelsespapiret” mellem regeringen og støttepartier giver også udtryk for, at offentligt ansattes ytringsfrihed skal styrkes. Den kommende lov om beskyttelse af whistleblowere bør lovfæste retsprincipperne og sikre beskyttelse mod camouflerede repressalier.

Privatansatte, der arbejder med offentlige opgaver inden for undervisning, behandling og omsorg mv., bør sikres samme ytringsfrihed som offentligt ansatte. Dermed kan Danmark ligesom Norge og Sverige leve op til Menneskerettighedsdomstolens praksis (rapportens kapitler 11, 13 og 14).

### **13. Sammenligninger med gældende ret**

Ifølge direktivet kan en whistleblower ikke ifalde ansvar for at tilsidesætte tavshedspligt for oplysninger, forudsat han havde rimelig grund til at tro, at videregivelse var nødvendig for at afsløre forhold (art. 21, stk. 3). Lovudkastet gentager denne formulering (§ 7, stk. 1). Beskyttelsen bliver dog stærkt begrænset ved bemærkninger (side 77), der forklarer, at den konkrete vurdering må svare til straffelovens regel om fritagelse for ansvar ved ”berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv” (straffelovens § 152 e).

Straffelovens begrænsning til åbenbar samfundsinteresse betyder, at den i retspraksis kun omfatter konstaterede ulovligheder og åbenbart misbrug af offentlige midler (rapporten 3.6). Det er snævert, men lovudkastets anvendelsesområde, betingelser om særlige whistleblowerordninger og særlige vilkår for offentliggørelse begrænser beskyttelsen efter denne lov yderligere.

Loven om forretningshemmeligheder er hovedloven om tavshedspligt for den private sektor. Loven er vedtaget på baggrund af et EU-direktiv og trådte i kraft i 2018. Den 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.

Loven om forretningshemmeligheder har regler, der beskytter whistleblowing, når videregivelse er i offentlighedens interesse for at afdække relevante forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter. Lovens beskyttelse af whistleblowing omfatter både den private og den offentlige sektor og skal respekteres ved fortolkningen af regler om tavshedspligt i andre love, bl.a. straffeloven og forvaltningsloven (rapporten 2.2).

Beskyttelse efter loven om forretningsoplysninger er ikke betinget af whistleblowing til særlige ordninger, og anvendelsesområdet er væsentligt bredere end ”alvorlige lovovertrædelser og andre alvorlige forhold”, der er omfattet af lovudkastet. Whistleblowere kan ikke rammes af forbud, påbud, erstatningskrav eller straf, og domstolene skal afvise eventuelle sager herom.

Loven om forretningshemmeligheder sikrer ikke beskyttelse mod repressalier i ansættelsesforhold, f.eks. firing. Lovudkastet forbyder som udgangspunkt repressalier, men beskyttelsen mod camouflerede reaktioner er noget svækket af bemærkninger som omtalt i afsnit 9 oven for.

Lovudkastet sikrer beskyttelse af whistlebloweres identitet, når de særlige begrænsninger og betingelser er overholdt. Gældende regler for beskyttelse af anmelderes identitet er begrænset til nogle tilsynsorganer f.eks. Arbejdstilsynet og Socialtilsynet, men er til gengæld ikke begrænset af lovudkastets snævre anvendelsesområde og særlige betingelser.

Et godt ytringsklima på arbejdspladser kan gøre det langt nemmere og hurtigere at få løst problemer end en særlig whistleblowerordning. Lovudkastet styrker ikke ytringsfriheden på arbejdspladser.

Ved alvorlige forhold, hvor ledelser er involveret, vil intern whistleblowing ikke være tilstrækkelig til at få ændret ulovlige og kritisable forhold. Lovudkastet vil etablere et nyt fælles organ for whistleblowing fra alle områder af samfundet i stedet for at styrke de eksisterende tilsynsorganer og politiet.

Lovudkastets snævre anvendelsesområde og restriktive betingelser for offentliggørelse vil ikke styrke ytringsfriheden. Offentlighed om alvorlige forhold bliver derimod alvorligt begrænset med den særlige tavshedspligt, der går langt videre med mørklægning end loven om forretningshemmeligheder og de almindelige regler om tavshedspligt for offentlige forvaltning.

Samlet set vil lovudkastet ikke sikre bedre beskyttelse af whistleblowere. Loven om forretningshemmeligheder giver klart bedre beskyttelse for whistleblowere, der har forladt eller regner med at droppe ansættelsen ved en virksomhed eller myndighed.

## 14. Anbefalinger

Som nævnt i det indledende afsnit til dette høringsvar har Justitsministeriet ingen forventninger om, at lovgivning om beskyttelse af whistleblowere kan få positive konsekvenser. Det bliver en selvopfyldende profeti med lovudkastets snævre anvendelsesområde, omstændelige krav til indberetninger, restriktive betingelser for offentliggørelse og mørklægning af sager.

Lovudkastet viser ingen tegn på, at ministeriet er orienteret om erfaringer i nabolande. En grundig norsk undersøgelse viser, at det ikke bare er byrdefuldt at gå foran andre lande, som Justitsministeriet tror. De samfundsøkonomiske fordele ved reel beskyttelse af whistleblowere er langt større end omkostninger.

Direktivet giver muligheder for at styrke ytringsfrihed, reel beskyttelse af whistleblowere og effektive systemer til opfølgning. Det sidste kapitel i rapporten [”Beskyttelse af whistleblowere”](#) indeholder en række forslag.

## Supplement og rettelse til høringsvaret fra Aabenhedstinget

*Oluf Jørgensen, forskningschef emeritus,  
Danmarks Medie- og Journalisthøjskole  
23. marts 2021*

### Sanktioner

Som nævnt i høringsvaret fra 10. marts går den særlige tavshedspligt langt videre end de almindelige tavshedsregler i forvaltningsloven og loven om forretningshemmeligheder. Alvoren af den skærpede tavshedspligt understreges med strafferegler. Bestemmelsen i lovudkastet § 31, stk. 1, nr. 1 hjemler bødestraf for overtrædelse. For personer i offentlig tjeneste, der får kendskab til indberetninger til interne eller eksterne whistleblowerordninger, giver straffeloven hjemmel til fængselsstraf for at videregive oplysninger om forhold, der er whistleblowet om.

Bestemmelsen i § 31, stk. 2, der hjemler bødestraf til arbejdsgivere, er begrænset til overtrædelse af lovudkastets formelle krav om etablering af whistleblowerordning med særlige procedurer. Det er en fejl, når høringsvaret fra Åbenhedstinget 10. marts oplyser, at forsætlige og groft uagtsomme overtrædelser af forbuddet mod repressalier kan straffes med bøde (side 10, 3. afsnit).

Lovudkastet opfylder ikke direktivets krav om effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner over for personer, virksomheder og myndigheder, der hindrer eller forsøger at hindre whistleblowing, udfører repressalier eller anlægger chikanøse retssager for at skade whistleblowere.

Disse krav fremgår af direktivets artikel 23, stk. 1, litra a, b og c. Ifølge lovudkastets bemærkninger til § 31 (side 119 – 121) er formålet med § 31 begrænset til at implementere direktivets artikel 23, stk. 1, litra d, og stk. 2.

Lovudkastets krav om godtgørelse til personer, der udsættes for repressalier, er ikke tilstrækkeligt til at sikre afskrækkende virkning. Lovudkastet hjemler ingen sanktioner over for private eller offentlige arbejdsgivere, der forsøger at hindre whistleblowing med instrukser og tavshedsklausuler eller forsøger at finde en kilde.