



JUSTITSMINISTERIET

Fælles vejledning for whistleblowerordninger på statens område



23. oktober 2020

Indhold

1.	Indledning _____	2
2.	Hvilke myndigheder er omfattet? _____	3
3.	Hvem kan indgive oplysninger? _____	4
4.	Hvilke oplysninger er omfattet? _____	5
5.	Hvordan behandles indberetningerne? _____	7
6.	Hvordan indgives oplysninger? _____	9
7.	Hvilke rettigheder har personer, der indgiver oplysninger? _____	10
8.	Hvilke rettigheder har de personer, oplysningerne handler om? _____	11

1. Indledning

Whistleblowerordningerne på statens område har til formål

- at øge mulighederne for, at ansatte og samarbejdspartnere kan ytre sig om kritiske forhold i myndighederne uden at frygte for negative konsekvenser,
- at beskytte personer, som indgiver oplysninger til whistleblowerordningen, og
- at opdage fejl og forsømmelser og derved højne niveauet i myndighedernes ydelser.

Whistleblowerordningerne er et [supplement](#) til den direkte og daglige kommunikation på arbejdspladsen om fejl og utilfredsstillende forhold mv. Ordningerne udgør desuden et supplement til muligheden for at rette henvendelse til f.eks. nærmeste leder, personale-/HR-afdelingen eller tillidsrepræsentanten. Ordningerne udelukker ikke muligheden for at indberette via eksterne kanaler som f.eks. Folketingets Ombudsmand.

Whistleblowerordningerne på det statslige område etableres på administrativt grundlag. Der vil således ved etableringen af ordningerne og håndteringen af indberetninger til ordningerne skulle tages højde for de til enhver tid gældende regler, herunder de forvaltningsretlige regler om aktindsigt, partsrettigheder mv., og databeskyttelsesretlige regler.

Nærværende vejledning har til formål at fungere som en overordnet ramme for de statslige whistleblowerordninger, der fastlægger de elementer, der bør være til stede i ordningerne. Det vil inden for disse rammer og med respekt af gældende ret være muligt at foretage individuelle tilpasninger i lyset af bl.a. de særlige forhold på det enkelte ministerområde eller for den enkelte myndighed.

Det bemærkes, at der på EU-plan er vedtaget et whistleblowerdirektiv (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2019/1937 af 23. oktober 2019), som bl.a. stiller en række minimumskrav til intern håndtering af indberetninger og til beskyttelse af whistleblowere. Det vil være nødvendigt at tilpasse de statslige whistleblowerordninger som følge af implementeringen af direktivet, der forventes at finde sted i december 2021.

2. Hvilke myndigheder er omfattet?

Der etableres whistleblowerordninger på samtlige ministerområder, herunder i alle departementer og alle underliggende myndigheder, som et departement har instruktionsbeføjelse over for, med 50 eller flere beskæftigede (dvs. navnlig lønmodtagere opgjort efter årsværk).¹ For så vidt angår myndigheder med færre end 50 beskæftigede vil det være op til den enkelte myndighed, om der skal oprettes en separat whistleblowerordning for myndigheden.

Der vil endvidere kunne etableres en samlet whistleblowerordning for eksempelvis et departement og en eller flere underliggende myndigheder.

For så vidt angår eksempelvis uafhængige myndigheder, herunder selvejende institutioner, råd og nævn, vil det være op til den enkelte myndighed, om der skal oprettes en separat whistleblowerordning for myndigheden. Ansatte i sekretariater for uafhængige nævn, råd og udvalg vil, i det omfang de er ansat i en myndighed, hvor der findes en whistleblowerordning, være omfattet af denne.

¹ Der henvises til Europa-Kommissionens henstilling 2003/361/EF af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder, EUT 2003 L 124/36.

3. Hvem kan indgive oplysninger?

Whistleblowerordningerne kan anvendes af personer, der *arbejder* for en omfattet myndighed. Det omfatter arbejdstagere i bred forstand, herunder overenskomstansatte, deltids- og fuldtidsansatte og tjenestemænd, frivillige samt lønnede og ulønnede praktikanter. Ordningerne kan også anvendes af personer, der *tidligere har arbejdet* for en omfattet myndighed, og som indberetter oplysninger, som vedkommende er kommet i besiddelse af i den periode, personen arbejdede for myndigheden. Endvidere kan ordningerne anvendes af personer, som *endnu ikke er begyndt at arbejde* hos en omfattet myndighed, men som indberetter oplysninger, der er erhvervet i forbindelse med ansættelsesprocessen eller andre førkontraktuelle forhandlinger.

Desuden kan ordningerne anvendes af *samarbejdspartnere*, som myndighederne har et mere kontinuerligt eller formaliseret samarbejde med, herunder private virksomheder (f.eks. leverandører og underleverandører). Ordningerne vil således kunne anvendes af personer, der arbejder under tilsyn og ledelse af f.eks. en af myndighedernes kontrahenter, underleverandører eller leverandører. Efter omstændighederne vil også en ansat i en underliggende myndighed, f.eks. en styrelse, kunne anses for at være en samarbejdspartner for en overordnet myndighed, f.eks. et departement, med det resultat, at vedkommende – ud over en eventuel ordning i myndigheden, hvor vedkommende er ansat – vil kunne anvende den overliggende myndigheds ordning. Andre, f.eks. borgere, der har en sag hos den pågældende myndighed, vil som udgangspunkt ikke være omfattet.

4. Hvilke oplysninger er omfattet?

Whistleblowerordningerne behandler oplysninger om [alvorlige forhold](#), som er af betydning for myndighedernes varetagelse af deres opgaver.

Der foretages i hvert enkelt tilfælde en konkret vurdering i den enkelte myndighed af, om der er tale om sådanne alvorlige forhold. Det vil dog i almindelighed omfatte oplysninger om

- [strafbare forhold](#), f.eks. overtrædelse af tavshedspligten, misbrug af økonomiske midler, tyveri, svig, underslæb, bedrageri, bestikkelse mv.
- [grove eller gentagne overtrædelser af lovgivningen](#), f.eks. lovgivning om magtanvendelse, forvaltningsloven, databeskyttelseslovgivningen, offentlighedsloven el. lign.
- [grove eller gentagne overtrædelser af forvaltningsretlige principper](#), f.eks. undersøgelsesprincippet, krav om saglighed, magtfordrejningsgrundsætningen og proportionalitet el. lign.
- [grove eller gentagne overtrædelser af væsentlige interne retningslinjer](#), f.eks. om tjenesterejser, gaver og regnskabsaflæggelse mv.
- [grove personrelaterede konflikter på arbejdspladsen](#), f.eks. grov chikane.
- [seksuel chikane](#), f.eks. enhver form for uønsket verbal, ikkeverbal eller fysisk adfærd med seksuelle undertoner med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed, navnlig ved at skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima.
- [bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere](#).

Der forudsættes [viden eller begrundet mistanke om](#), at der er begået sådanne alvorlige forhold.

Oplysninger om øvrige forhold som beskrevet nedenfor er ikke omfattet af ordningerne. Oplysninger om øvrige forhold skal som udgangspunkt håndteres via f.eks. nærmeste leder, personale-/HR-afdeling eller tillidsrepræsentant. Hvis sådanne oplysninger modtages gennem whistleblowerordningerne, skal myndighederne iagttage vejledningspligten, jf. også nedenfor under punkt 5.

Oplysninger om øvrige forhold kan eksempelvis være

- oplysninger om overtrædelser af interne retningslinjer af mindre alvorlig karakter såsom sygefravær, rygning, alkohol, påklædning, brug af kontorartikler mv. og
- oplysninger om mindre grove personrelaterede konflikter på arbejdspladsen.

De almindelige statslige whistleblowerordninger er [ikke](#) beregnet til indberetning af klassificerede oplysninger, der falder inden for rammerne af Justitsministeriets cirkulære nr. 10338 af 17. december 2014 om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt (sikkerhedscirkulæret). Den enkelte myndighed vil skulle vejlede nærmere om reglernes betydning i relation til den pågældende myndigheds informationer. Med henblik på at vejlede herom vil myndighederne sørge for, at relevante kontaktoplysninger er tilgængelige.

5. Hvordan behandles indberetningerne?

For hver whistleblowerordning etableres der en whistleblowerenhed, som modtager og behandler indberetninger. Når den enkelte whistleblowerenhed har modtaget en indberetning, bør der sendes en kvittering for modtagelse til indberetteren. Det kan i den forbindelse være hensigtsmæssigt, at der fastsættes en intern frist herfor på f.eks. syv dage. Reglerne om f.eks. oplysningspligt mv. i den databeskyttelsesretlige lovgivning vil fortsat skulle iagttages.

Whistleblowerenheden foretager en indledende vurdering af, om der er grundlag for en egentlig sagsbehandling af forholdet, eller om henvendelsen skal henlægges som åbenbart grundløs, f.eks. fordi den angår forhold eller er indgivet af en person, der ikke er omfattet af whistleblowerordningen i den pågældende myndighed.

Hvordan den enkelte henvendelse skal håndteres, vil bero på en konkret vurdering af bl.a. henvendelsens indhold og karakter.

Modtages der indberetninger, der falder uden for ordningernes anvendelsesområde, vil den modtagende whistleblowerenhed – afhængigt af henvendelsens karakter – skulle vejlede om den videre håndtering af henvendelsen.

I tilfælde af, at en indberetning falder uden for ordningernes materielle anvendelsesområde, kan vejledningen eksempelvis bestå i, at indberetteren opfordres til at rette henvendelse til nærmeste personaleleder, tillidsrepræsentanten eller personale-/HR-afdelingen, hvis en konkret vurdering tilsiger, at den nærmeste personaleleder, tillidsrepræsentanten eller personale-/HR-afdelingen er nærmest til at håndtere henvendelsen.

Er det muligt at konstatere, at en indberetning falder uden for ordningernes personelle anvendelsesområde, f.eks. fordi det fremgår, at det er en person uden tilknytning til myndigheden som beskrevet under pkt. 3, der har indberettet oplysninger til en whistleblowerordning, kan vejledningen eksempelvis bestå i, at personen henvises til en hovedpostkasse. I øvrigt skal den almindelige vejledningspligt iagttages, jf. også pkt. 1

Hvis indberetningen ligger inden for ordningens anvendelsesområde, og der er grundlag for en realitetsbehandling af indberetningen, iværksætter whistleblowerenheden en nærmere undersøgelse af forholdet under inddragelse af oplysninger internt i myndigheden samt i relevant omfang under inddragelse af eksterne myndigheder samt offentlige tilsynsorganer.

Hvis en indberetning vedrører en styrelsesdirektør, vil den blive behandlet i departementets direktion. Vedrører indberetningen et direktionsmedlem, herunder for et departements vedkommende departementschefen, vil den blive behandlet i direktionen uden det pågældende direkti-

onsmedlems tilstedeværelse. I tilfælde, hvor en myndighed ud over en direktion også har en bestyrelse, vil der kunne træffes beslutning om, at indberetninger vedrørende et direktionsmedlem behandles i bestyrelsen.

Hvis undersøgelsen viser kritisable forhold, er der [forskellige reaktionsmuligheder inden for de retlige rammer, der i øvrigt finder anvendelse](#):

- Hvis der er tale om formodet overtrædelse af straffelovgivningen, kan det blive *anmeldt til politiet, Den Uafhængige Politiklagemyndighed eller Forsvarsministeriets Auditørkorps*.
- Vedrører sagen alvorlige fejl og/eller forsømmelser begået af en ansat i myndigheden, kan det medføre *ansættelsesretlige konsekvenser, herunder disciplinære sanktioner*, f.eks. advarsel eller afskedigelse.
- Vedrører sagen alvorlige fejl og/eller forsømmelser begået af en samarbejdspartner, kan det medføre *kontraktretlige konsekvenser for samarbejdspartneren*, f.eks. kontraktophævelse.

6. Hvordan indgives oplysninger?

Oplysninger skal indgives til whistleblowerordningen for den myndighed, oplysningerne vedrører.

Muligheden for at indgive oplysninger anonymt vil afhænge af udformningen af den enkelte whistleblowerordning. Den enkelte myndighed vil i givet fald kunne vejlede nærmere om muligheden for at indberette anonymt.

For så vidt angår anonymitet kan der generelt være en række opmærksomhedspunkter. En whistleblower, der ønsker at være anonym, skal således være opmærksom på, at der ved henvendelsen ikke oplyses navn, telefonnummer, e-mailadresse eller andet personhenførbart. Desuden vil vedkommende skulle være opmærksom på, at der ikke ved upload af filer, herunder dokumenter, film, fotos mv., utilsigtet afgives oplysninger om vedkommendes identitet.

Der vil kunne forekomme helt ekstraordinære tilfælde, hvor f.eks. politiet vil forsøge at indhente oplysninger om en person, der har indgivet en indberetning anonymt, for at afværge forbrydelser, der kan indebære fare for statens sikkerhed eller menneskers liv eller helbred.

Hvis oplysninger indberettes til whistleblowerordningen fra en computer, der er på myndighedens netværk, eller via et link til ordningen på myndighedens hjemmeside, vil dette eventuelt blive registreret som led i den almindelige logning af brugeraktiviteter på myndighedens netværk. For at undgå myndighedens logning kan ordningen tilgås på en privat eller offentlig computer, der ikke er tilkoblet myndighedens netværk, f.eks. ved at taste webadressen direkte i browseren, hvis der er tale om en webbaseret løsning.

Hvis ordningen f.eks. er indrettet som en webbaseret løsning, kan der endvidere være givet mulighed for at [kommunikere anonymt](#) med myndigheden, således at myndigheden bl.a. kan stille supplerende spørgsmål til whistlebloweren uden at kende vedkommendes identitet. Det kan være medvirkende til at sikre, at sagen oplyses tilstrækkeligt til, at den kan behandles. Afhængigt af den konkrete udformning af den enkelte whistleblowerordning, kan der være behov for, at en whistleblower, der ønsker at kommunikere anonymt, aktivt følger op på indberetningen ved løbende f.eks. at logge på en webbaseret portal med en personlig nøgle, der tildeles i forbindelse med indberetninger til portalen.

Undersøgelser på baggrund af anonyme henvendelser kan give anledning til vanskeligheder i praksis, ligesom myndigheder ikke i sig selv må lægge vægt på anonyme oplysninger som led i en indgribende afgørelse f.eks. over for en af myndighedens ansatte. Det kan indebære, at en indberetning om ulovligheder mv. i en myndighed må henlægges, uden at det er muligt at undersøge sagen til bunds. Derfor opfordres der ikke til, at oplysninger indgives anonymt. Se i øvrigt om aktindsigt punkt 7.

7. Hvilke rettigheder har personer, der indgiver oplysninger?

De almindelige databeskyttelsesretlige regler finder anvendelse, jf. også vejledningens pkt. 1. Det indebærer bl.a., at oplysningspligten i databeskyttelsesforordningen skal iagttages med de undtagelser, der følger af reglerne på området.

De almindelige forvaltningsretlige regler finder i øvrigt anvendelse, jf. også vejledningens pkt. 1. En indberetning til en whistleblowerordning vil ikke i sig selv medføre, at whistlebloweren bliver part i en sag i den myndighed, som indberetningen vedrører, herunder opnår de almindelige partsrettigheder (f.eks. parts høring, begrundelse, partsaktindsigt og mulig klageadgang). Der kan dog være tilfælde, hvor en whistleblower har partsstatus i en sag, som indberetningen omhandler eller giver anledning til.

Det bemærkes, at der efter gældende aktindsigtsregler efter omstændighederne bl.a. kan være adgang til at få aktindsigt i navnet på den person, der har indgivet oplysningerne, hvis indberetningen ikke er indgivet anonymt. F.eks. kan de personer, som oplysningerne drejer sig om, have ret til at vide, hvem der har indgivet oplysningerne.

Personer, der indgiver indberetninger til en af whistleblowerordningerne, er beskyttet mod negative konsekvenser forbundet med en indberetning afgivet i god tro. Ved vurderingen af, om en indberetning er afgivet i god tro, skal det indgå, om den indberettende person havde rimelig grund til at antage, at de indberettede oplysninger var korrekte på tidspunktet for indberetningen, og at de indberettede oplysninger var omfattet af whistleblowerordningernes anvendelsesområde.

Hvis man som ansat oplever at blive mødt med ansættelsesretlige konsekvenser, fordi man har benyttet en whistleblowerordning, kan man rette henvendelse til whistleblowerenheden, sin tillidsrepræsentant eller faglige organisation.

Hvis en whistleblowerenhed får viden om, at en ansat har oplevet ansættelsesretlige konsekvenser efter at have indgivet en indberetning i god tro, skal whistleblowerenheden orientere den relevante styrelseschef eller departementschefen.

Hvis man som leder er i tvivl om, hvorvidt betingelserne for at gøre brug af ansættelsesretlige konsekvenser over for en ansat som følge af dennes brug af en af whistleblowerordningerne er til stede, og denne tvivl ikke kan afklares internt i myndigheden, kan myndigheden efter normal praksis kontakte Medarbejder- og Kompetencestyrelsen med henblik på at drøfte spørgsmålet.

8. Hvilke rettigheder har de personer, oplysningerne handler om?

De almindelige [databeskyttelsesretlige regler](#) finder anvendelse, jf. også vejledningens pkt. 1. Det indebærer bl.a., at oplysningspligten i databeskyttelsesforordningen skal iagttages med de undtagelser, der følger af reglerne på området. Det bemærkes i den forbindelse, at det bl.a. følger af databeskyttelsesforordningens artikel 14, stk. 5, litra b, at oplysningspligten ikke skal iagttages, hvis det sandsynligvis vil gøre det umuligt eller i væsentlig grad vil hindre opfyldelsen af formålet med behandlingen (i dette tilfælde behandlingen af indkomne henvendelser til en whistleblowerordning). Myndighedens anvendelse af undtagelsesbestemmelsen vil kræve en konkret vurdering og undtagelsen gælder alene i det omfang hensynene til at undlade at opfylde oplysningspligten forsat gør sig gældende. Oplysningspligten vil derfor kunne indtræde på et senere tidspunkt.

Den omhandlede person vil i den forbindelse efter omstændighederne have ret til at bede om at få rettet forkerte oplysninger, ret til at bede om at få slettet oplysninger og ret til at bede om, at myndigheden begrænser behandlingen af oplysninger om personen.

Der må ikke bevidst indgives [urigtige eller vildledende oplysninger](#) gennem whistleblowerordningerne. Oplysninger, der er indgivet i ond tro, vil efter omstændighederne kunne få negative ansættelsesretlige konsekvenser eller medføre kontraktretlige konsekvenser for den person, der har indgivet oplysningen. Der vil også i visse kvalificerede tilfælde kunne være grundlag for en politianmeldelse, f.eks. hvis en whistleblower indgiver urigtige oplysninger med forsæt til, at en uskyldig derved bliver sigtet, dømt eller undergivet strafferetlig retsfølge for et strafbart forhold.

Whistleblowerenhederne vil skulle etablere slettepolitikker, så det sikres, at personoplysninger, der er indberettet til whistleblowerordningerne, ikke opbevares længere end nødvendigt. Hvis der på baggrund af de indsamlede oplysninger gennemføres en disciplinær sanktion over for den ansatte, eller der i øvrigt foreligger grunde til, at det er sagligt og nødvendigt fortsat at opbevare oplysninger om den ansatte, vil oplysningerne blive opbevaret i den pågældendes personalemappe.

**Fælles vejledning for whistleblowerordninger på
statens område**

Dato

23. oktober 2020

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Telefon

72 26 84 00

Email

jm@jm.dk

Foto

Lars Svankjær