

FORSLAG TIL UDVALGSARBEJDET OM OFFENTLIGT ANSATTES YTRINGSFRIHED OG WHISTLEBLOWERORDNINGER

I. INDLEDNING

Transparency International (TI) Danmark glæder sig over iværksættelsen af forberedende arbejde vedr. evt. ny dansk lovgivning om whistleblowing. Analyser og rapporter fra hhv. OECD og Transparency International har vist, at der også i Danmark er et behov for at fremme individers mulighed for whistleblowing til gavn for almenvellet.¹ Dette behov er ikke blevet mindre i lyset af voksende teknologiske muligheder for såvel kriminalitet som misbrug af politisk magt til bl.a. omfattende overvågning.

Men gældende dansk lovgivning på området er mangelfuld, sammenlignet med mange andre lande, herunder Norge og Sverige. TI håber at det igangværende udredningsarbejde, i modsætning til det der konkluderedes under samme tema i 2006, vil føre til en tiltrængt ajourføring af den relevante lovgivning, og at denne vil komme til at omfatte såvel offentligt som privat ansatte. Nedenstående eksempler viser behovet for, at også det private område er dækket ind.

Forskellige undersøgelser har siden 2006 jævnlige bevist, at der er behov for lovgivningsmæssige tiltag, der kan sikre, at offentligt ansatte tør benytte sig af deres meddelelser og whistleblowere om kritisable forhold, og at den nugældende lovgivning ikke er tilstrækkelig.

Det er i dag ikke muligt for whistleblowere i Danmark at opnå hverken anonymitet eller fuld beskyttelse når de vælger at stå frem. Alene inden for det sidste år, har vi set talrige eksempler på, hvordan det at stå frem og gøre opmærksom på lovstridige eller etisk kritisable forhold, har haft store personlige omkostninger for whistlebloweren. Eksemplerne er mange, fra Dorthe Jensens sag i Mærsk, Anders Kjærsgaards afsløringer om forsvaret i Irak til Helle Olsens afsløring af svindel i Odense Renovation. Vi har også kunnet følge internationale sager med store politiske konsekvenser. Det er alle sager, som er endt med arbejdsløshed og personlige kriser. Samtidig har sagerne generelt haft betydning for opstramning af regler eller procedurer, hvilket viser, at der faktisk har været tale om information med relevans for samfundet i bredere forstand. Alligevel har individerne måtte betale en høj pris for deres anmeldelse.

Flere undersøgelser og analyser, som er foretaget siden konklusionen på sidste udvalgsarbejde om offentligt ansattes ytringsfrihed (2006), påviser at offentligt ansatte i Danmark i høj grad frygter repressalier hvis de rejser bekymring eller utilfredshed om lovstridige eller etisk kritisable forhold.² Samme undersøgelser viser, at en stor procentdel har haft kendt til sådanne sager, men

1

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu samt <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Denmarkphase3reportEN.pdf>

² Der henvises her til FTF's undersøgelse fra 2011 om offentligt ansattes ytringsfrihed:

http://www.ftf.dk/fileadmin/Bruger_filbibliotek/Loen_og_personale/Arbejdsret/Whistleblower.pdf Ligesom blandt

har valgt at tie.

TI Danmark mener det er grundlæggende nødvendigt for et samfund at give mulighed for, at individer i ansættelsesforhold kan påpege ulovlige eller etisk kritisable forhold, når disse er i almenvællets interesse. Mennesker og organisationer er ikke ufejlbarlige og derfor er det nødvendigt med systemer der kan muliggøre, at fejlene opdages og følges op, uden det skal knuse whistleblowerens fremtid.

Der er i Danmark en god tradition for dialog og der ligger visse brugbare instrumenter i den "danske model", men de er ikke længere tilstrækkelige. Det viser ovennævnte undersøgelser og det seneste års sager med al ønskelig tydelighed. Modargumentet for lovgivning der faciliterer whistleblowing er typisk, at dette vil underminere de eksisterende systemer og skabe en "anmelderkultur". Der er imidlertid ingen evidens for, at det er konsekvensen i de lande der allerede har indført en sådan lovgivning. Derimod viser undersøgelser i det private erhvervsliv, at graden af misbrug med whistleblower-ordninger er forsvindende lille, og at konflikter og uoverensstemmelser stadig i vid udstrækning løses med åben dialog eller via fagforeningerne.³

II. KONKRETE FORSLAG

TI Danmarks nedenstående forslag til ny lovgivning er i overensstemmelse med Transparency International's internationale principper for lovgivning vedr. whistleblowing (se Anneks 1). De skal ikke ses som en erstatning for de nuværende instrumenter, men som et tidssvarende supplement.

Transparency Danmarks seks overordnede prioriteter er:

- 1) En **særskilt, samlet lovgivning** om hvem der kan anmelde om hvad, undersøgelsesprocedurer og konsekvenser for både anmelder og den anmeldte, og som bl.a. omfatter:
- 2) En definition af **hvad kan og bør anmeldes**, som opfordrer til at anmelde også mistænkt ulovlige forhold, ikke kun de klart ulovlige.
- 3) En bred definition af **hvem der kan anmelde**, der omfatter såvel ansatte som individer uden for det traditionelle arbejdsforhold/arbejdsgiverforhold.
- 4) **Bedre beskyttelse** mod represalier for whistleblowere, herunder mulighed for fuld anonymitet

andet Farum-kommissionen siden har opfordret til, at der igen ses på beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed. og andre fagforeninger har påpeget samme behov, Blandt andre Dansk Magisterforening her: 137. Magisterbladet, nr. 7, 2007 – tema: Ytringsfrihed – leder: Trange vilkår for § 77.

³ https://ida.dk/sites/prod.ida.dk/files/Whistleblowerordninger%20ENDELIG_2.pdf

- 5) Tilstedeværelse af en **kendt, sikker og let tilgængelig mulighed for rådgivning af whistleblowere**
- 6) At **opfølgende handling** i forhold til whistleblowing bør omfatte og foregå igennem de berørte instanser inden for udøvende, dømmende og lovgivende magter, da relevant handling kan kræve indsats inden for flere af disse niveauer.

FORSLAG AD 2) LOVGIVNINGENS GENSTANDSOMRÅDE

I bedømmelsen af hvorvidt anmeldte forhold kræver videre handling, skal lovgivningen lægge til grund, om der er tale om ulovlige eller på anden vis forkerte/farlige handlinger, som er i modstrid med og/eller truer almenvellets interesser. Herunder i forbindelse med:

- Misbrug af det offentlige monopol på anvendelse af fysisk magt, i Danmark og i udlandet. (I tilfælde af klassificerede forhold inden for sikkerhedssektoren, skal nødvendig fortrolighed respekteres, men uden at dette reducerer samme mulighed for opfølgende handling som på andre områder.)
- Misbrug af offentligt embede til egen vinding, herunder bl.a. bestikkelse og nepotisme
- Økonomisk og anden kriminalitet, (Finanstilsynets lov omtaler "påtænkte" eller "udførte" overtrædelser af lov om finansiel regulering)
- Miljøkriminalitet og alvorlige brud på sikkerheden på en arbejdsplads
- Alvorlige forhold, der retter sig mod en ansat, f.eks. vold eller seksuelle overgreb

FORSLAG AD 3) ANMELDELSBERETTIGEDE

Alle (dvs. både privat og offentligt ansatte samt andre involverede såsom konsulenter, leverandører eller tidligere ansatte), som er kommet i besiddelse af oplysninger om kritisable forhold af offentlig interesse, skal være omfattet af lovgivningen, når det er klart at motivet har været vurdering af, at det fremhævede forhold udgør alvorlig offentlig, individuel eller personlig fare.

FORSLAG AD 4) BESKYTTELSE AF WHISTLEBLOWERE

Det bør fremgå af lovgivningen, hvordan såvel whistlebloweren som den anmeldte (private eller offentlige virksomhed eller borgere) skal beskyttes:

Whistlebloweren bør beskyttes mod repressalier fra arbejdsgiveren, som i f.eks. Norge og Storbritannien, hvor man ikke alene forbyder firing af whistleblowers som følge af anmeldelse, men hvor arbejdsgiver i tilfælde af en efterfølgende firing, pålægges bevisbyrden. Dvs. det skal

være op til arbejdsgiveren at bevise, at en efterfølgende sanktion ikke har forbindelse med anmeldelsen (omvendt bevisbyrde).

Hverken arbejdsgivere eller andre skal være berettiget til at efterforske, hvem whistlebloweren er, ved f.eks. at søge om aktindsigt (som det er muligt med de nugældende regler, men som man har forebygget i eksempelvis svensk lovgivning på området). Det bør ydermere gøres strafbart at forsøge at forhindre en whistleblower i at udnytte af sin anmelderet. Beskyttelse bør også omfatte whistlebloweren datasikkerhed. Ansatte skal have ret til at nægte at medvirke til ulovlig handling.

Ovennævnte beskyttelse bør dog være afhængig af, at en anmeldelse er videregivet i god tro om oplysningernes rigtighed. Overordnet bør regler om beskyttelse suppleres med regler om straf og opfølgning på eventuel misbrug af anmelderretten.

FORSLAG AD 5) EN KENDT, SIKKER OG LET TILGÆNGELIG KANAL FOR ANMELDELSE

TI Danmark foreslår, at der oprettes et offentligt finansieret, uafhængigt *Center for Rådgivning og Formidling af kontakt til de relevante myndigheder* (herefter "Centret") for whistleblowere, og at Centret dækker både det offentlige og det private område.

Centret skal:

- Under anonyme og beskyttede former kunne forhåndsrådgive whistleblowere om, hvorvidt det er berettiget for at informere udadtil og hvordan dette kan ske.
- Bistå whistleblowere med at formidle kontakt til de relevante myndigheder

Rådgivningssøgende skal kunne forelægge fortrolig dokumentation for Centret, selv om det indebærer brud på tavsheds- og loyalitetspligt i anden sammenhæng, hvorfor det er vigtigt at henvendelser kan ske og rådgivning ydes under teknologisk betryggende former og med mulighed for anonymitet. Centret skal tilbyde rådgivning (per telefon eller ved personligt møde) og kunne modtage meddelelser via en online portal og hotlines. (Se f.eks. Radio24syv's løsning)

Centret skal bistå whistleblowere med at underrette relevante myndigheder og/eller politisk ansvarlige organer (som f.eks. ministerier, rigsrevision, ombudsmand, tilsyn eller Folketing, regionale og kommunale råd, eller i tilfælde af strafferetlige sager, politiet). Centret skal endvidere efter behov kunne påse, at adækvat opfølgende handling finder sted bl.a. igennem opfølgning på sine henvendelser til disse instanser. Hvis whistleblowere vælger at videregive deres identitet til Centret, skal de have ret til at blive holdt orienteret fra Centret om sagens formidling til de relevante myndigheder og om den videre behandling hos disse.

Centret skal udarbejde en årlig redegørelse for sin virksomhed som grundlag for en offentlig, oplysende debat derom.

Oprettelse et Rådgivnings- og Formidlingscenter skal ikke forhindre, at whistleblowere kan anvende andre veje, f.eks. igennem medierne, og stadig beholde deres rettigheder

Det kan nævnes, at der bl.a. i Holland findes et velfungerende, lignende Center, som faciliterer whistleblowing. Yderligere information herom findes på:

<http://www.adviespuntklokkenluiders.nl/international> samt i dets 2013-årsrapport, på:
<http://www.adviespuntklokkenluiders.nl/docs/default-source/default-document-library/advice-centre-for-whistleblowers-in-the-netherlands---annual-report-2013.pdf?sfvrsn=6>

III TI FORSLAG VEDR. WHISTLEBLOWER-ORDNINGER PÅ VIRKSOMHEDSNIVEAU

Procedurer for anmeldelser af ulovlige eller uetiske forhold, og for beskyttelse af anmeldere, bør inkorporeres som et obligatorisk element i private virksomheders og offentlige myndigheders retningslinjer eller CSR-politik og etiske regnskaber.

I takt med at en sådan virksomhedspolitik og praksis slår igennem, vil det formentlig formindske behovet for eksterne anmeldelser. Men TI skal dog understrege, at anvendelse af en evt. virksomhedsintern anmeldelsespligt ikke bør være en betingelse for, eller reducere, den almindelige lovgivningsmæssige beskyttelse af whistleblowere eller deres mulighed for rådgivning og bistand til formidling af klager fra det ovenfor foreslåede Center.

IV Nationale anbefalinger

TI Danmark kan supplerende til ovenstående, for både det offentlige og det private område, tilslutte sig Ingeniørforeningens, IDA's, anbefalinger i deres analyse for brug af ordninger for anmelderet og -pligt. (IDA: "[Whistleblowerordninger. Erfaringer fra ordninger i private danske virksomheder](#)", Marts 2012.).

IV INTERNATIONALE STANDARDER

TI-Danmark mener endvidere, at Danmark bør tilslutte sig og implementere de principper, som er indeholdt i OECD's opfølgning på G20's [Anti-Corruption Action Plan Action Point 7: Protection of Whistleblowers](#).

ANNEX

Transparency International: [International Principles For Whistleblower Legislation Best Practices For Laws To Protect Whistleblowers And Support Whistleblowing In The Public Interest](#), 2013