

Whistleblowing



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Danmark

INDHOLD

Transparency International (TI) er den globale civilsamfundsorganisation, der står i spidsen for kampen mod korruption. Gennem mere end 90 afdelinger verden over og et internationalt sekretariat i Berlin, skaber TI opmærksomhed omkring de skadelige konsekvenser korruption medfører og samarbejder med regeringer, virksomheder og civilsamfundsorganisationer om at udvikle og implementere foranstaltninger til at bekæmpe korruption.

Transparency International Danmark (TI-DK) er den danske afdeling af TI. Vi skaber opmærksomhed omkring korruption; advokerer for juridiske reformer på nationalt og internationalt niveau; afholder debatarrangementer og sætter fokus på ridser i lakken i det danske integritetssystem.

Udgiver: Transparency International Danmark.

Skrevet af: Natascha Linn Felix, Anne Cathrine Garde, Poul Riiskjær Mogensén og Jeppe Kromann Haarsted

Layout: Frederikke Lange / bazar.del@gmail.com / fröhline.dk

Publiceret første gang i november 2012

Denne publikation er et produkt af det europæiske projekt om nationale integritetssystemer i Europa. Det nationale integritetssystemets evalueringsmetode er udviklet og koordineret af Transparency International. Kopiering er tilladt, forudsat at Transparency International refereres som rettighedshaver.

© 2012 Transparency International Danmark.

Erklæring om ansvarsfraskrivelse:

Alt er gjort for at kontrollere rigtigheden af indholdet i denne rapport. Alle informationer menes at være korrekte per september 2012. Ikke desto mindre kan Transparency International Danmark ikke påtage sig ansvaret for konsekvenserne af rapportens anvendelse til andre formål eller i andre sammenhænge. Politiske anbefalinger afspejler Transparency International Danmarks mening. Dette projekt er finansieret med støtte fra "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" Programmet, Europa-Kommissionen - Generaldirektoratet for Indre Anliggender. Denne publikation afspejler alene forfatterens synspunkter, og Kommissionen kan ikke holdes ansvarlig for enhver brug af oplysningerne i rapporten.



Prevention of and Flight Against Crime.
With financial from the Prevention of and Flight Against Crime Programme.
European Commission - Directorate-General Home Affairs

Hvad er whistleblowing?

2

Den eksisterende lovgivning om whistleblowing

3

Frygten for at blæse i fløjten

4

Transparency International Danmark anbefaler

5

Yderligere anbefalinger som TI-Danmark tilslutter sig

7

TI Danmarks tilgang

8

Hvad er whistleblowing?

Korruption foregår normalt hemmeligt og bliver typisk ikke opdaget, fordi folk vælger ikke at afsløre det. Whistleblowere er blandt de få mennesker, der er i stand til at indberette tilfælde af korruption og identificere risikoen for fremtidige korruptionsforbrydelser, både i offentlige organer, der misbruger offentlige midler, og private virksomheder, der for eksempel begår regnskabssvindel. Whistleblowere spiller derfor en afgørende rolle i at afsløre korruption, svig og dårlig forvaltning.

Whistleblowing defineres af Transparency International Danmark (TI Danmark) som videregivelse af oplysninger, der opfattes som korruption i en organisation eller som identificerer faren for, at enkeltpersoner eller enkelte organisationer vil foretage en korruptionsforbrydelse.

Når man taler om whistleblowing og whistleblowere henvises der til mennesker, der vælger at afdække eller afsløre viden om kritisable eller ulovlige forhold ved at gå til offentligheden eller rette klagemyndigheder med deres viden. Hvis svindel, misbrug og frem for alt korruption skal afsløres, er vi som

samfund helt afhængige af, at der er mennesker, som tør bruge deres grundlovssikrede ytringsfrihed og råbe "vagt i gevær" – eller "blæse i fløjten".

Der findes ikke en dækkende dansk oversættelse af ordet "whistleblower". Slår man det op i en ordbog, oversættes det med ord som "angiver" eller "sladrehanke". Disse danske oversættelser har en negativ klang, og det er i virkeligheden sigende for den danske indstilling til whistleblowing, hvor whistleblowere mere ses som sladrehanke og rygtemagere end som mennesker, der positivt bidrager til samfundets integritet.



Den eksisterende lovgivning om whistleblowing

Der er ingen særskilt lov om whistleblowere og whistleblowing i Danmark og ingen instans har særligt ansvar for eksempelvis rådgivning og beskyttelse af whistleblowere. Faktisk er Danmark det eneste nordiske land uden veldefinerede regler om whistleblowing.¹

Den lovgivningsmæssige ramme er således fastlagt under almen lovgivning om ytringsfrihed og medarbejders ret og pligt til at informere offentligheden om uregelmæssigheder. Regler om ytringsfrihed er omfattet af Grundlovens § 77², hvori det fastlægges, at der ikke kan udøves censur så længe man udtaler sig som privatperson. Tilsvarende gælder beskyttelsen i Den Europæiske Menneskeretskonventions artikel 10³, der blev implementeret i dansk ret den 29. april i 1992 (lov nr. 285)⁴. Forvaltningsloven fra 1987 fastlægger den retlige ramme for fortrolighed og straffelovens §§ 152-152 f beskriver sanktioner i forbindelse med mulige brud på tavshedspligten⁵.

Straffelovens § 152e, er det tætteste, Danmark kommer på en egentlig regulering omkring whistleblowing, og henvender sig primært til offentligt ansatte. Loven fastslår, at offentligt ansatte lovligt må videregive fortrolige oplysninger med indlysende samfundsmæssig interesse. Afgørelser ifølge denne paragraf er dog afhængig af visse afvejninger i den konkrete situation, hvilket gør dens betydning vanskelige at forudsige. Derud-

over har paragraffen et strafferetligt sigte, og indeholder derfor ikke retningslinjer om beskyttelse af whistleblowere – eksempelvis mod at blive fyret⁶. Funktionsloven indeholder retningslinjer om kompensation i tilfælde af vilkårlig fyring, men erstatningen anses for at være utilstrækkelig i en whistleblower-sammenhæng, ligesom en potentiel retspraksis kan trække ud i årevis.⁷

TI Danmark mener ikke, at denne lovgivningsmæssige ramme er tilstrækkelig og anbefaler derfor, at Danmark får en specifik lovgivning på whistleblower-området, som blandt andet bør indeholde skærpede regler omkring beskyttelse af whistleblowere. Hidtil har politikere dog afvist muligheden for en sådan lovgivning, da de har ment, at det først og fremmest ville være signallovgivning, hvilket man traditionelt set ikke ønsker i Danmark. TI Danmark mener dog, at der netop på dette område er behov for stærke signaler i lyset af den negative indstilling, der hersker omkring whistleblowing i Danmark. Nedenfor i afsnittet om TI Danmarks anbefalinger uddybes denne anbefaling med mere konkrete forslag og krav til en specifik lovgivning på whistleblower-området.

1. Berlingske: "Kronik: Ingen blæser i fløjten", Michael Götze, Ph.D. Juridiske Fakultet, 9.5.2011
2. "Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres."
3. "Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser."
4. Betænkning fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, nr. 1472, marts. 2006, "Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte", p. 52; Institut for Menneskerettigheder "Ytringsfrihed. Status 2012", May 2012, p. 10 ff.
5. Betænkning fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret, nr. 1472, marts. 2006, "Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte", p. 50 ff.
6. Berlingske: "Kronik: Ingen blæser i fløjten", Michael Götze, Ph.D. Juridiske Fakultet, 9.5.2011
7. Transparency International Danmark: "Nationalt integritetssystemstudie", 2011.

Frygten for at blæse i fløjten

Tre forskellige undersøgelser udført af to store fagforeninger i henholdsvis 2010 og 2012 konkluderede, at offentligt ansatte og privatansatte i stigende grad afholder sig fra at udtale sig kritisk om deres arbejdsplads.⁸ Ifølge den ene af undersøgelserne⁹ var antallet af offentligt ansatte, der frygtede at blive fyret eller udsat for andre sanktioner, hvis de "blæste i fløjten", blevet fordoblet fra 2008 til 2012 – primært som følge af den finansielle krise. I den nyeste af undersøgelserne, foretaget blandt 4000 offentligt ansatte og privatansatte medlemmer af FTF fremgår det, at 45 % af de ansatte i det offentlige og 17 % i det private har "...stået i uholdbare situationer på arbejdspladsen, som offentligheden burde få kendskab til".¹⁰ Kun en ud af 10 har valgt at stå offentligt frem med den viden.¹¹ Det, de ansatte frygter, er ansættelsesretlige konsekvenser af den ene eller anden art. Forbigåelse i forhold til forfremmelser, lønmæssige konsekvenser eller deciderede fyringer. Det er selvsagt ikke det samme som at konstatere, at disse personer har været vidne til korruption og ikke har meldt det. Men den kultur, dette giver udtryk for, er et problem for korruptionsværnet i vores land og kan med tiden svække vores integritetssystem.¹²

De omtalte undersøgelser peger også på, at alt for mange ansatte både i det offentlige og det private ikke kender deres rettigheder, og at de ikke ved, hvor de skal henvende sig med oplysninger om uregelmæssigheder.

TI Danmark anbefaler derfor, at der gøres en større indsats for at oplyse både offentligt ansatte og privatansatte om deres rettigheder i forhold til lovgivningen og deres muligheder for at rette henvendelser til forskellige instanser. Ydermere anbefales det, at den økonomiske sikring ved uberettigede indgreb i ansættelsen øges betydeligt, herunder at omvendt bevisbyrde i denne type sager kan anvendes, og at information om ytringsfrihed samt meddelelser styrkes og indgår i uddannelsen af offentlige ledere. Nedenfor i afsnittet om TI Danmarks anbefalinger uddybes denne anbefaling med mere konkrete forslag og krav i relation til denne anbefaling.

8. 3F: "Sladrehanke frygter fyring", 2012; FTF: "Behov for whistleblower-ordninger på danske arbejdspladser", 2011, FTF: "Ytringsfrihed i en krisetid", 2012

9. 3F: "Sladrehanke frygter fyring", 2012

10. FTF: "Ytringsfrihed i en krisetid", 2012

11. FTF: "Ytringsfrihed i en krisetid", 2012

12. Transparency International Danmark: "Nationalt Integritets System Studie af Danmark", 2012

Transparency International Danmark anbefaler

TI Danmark fremsætter som konsekvens af ovenstående følgende konkrete anbefalinger til forbedring af forholdene for whistleblowing i Danmark:

A. Oprettelse af et eller flere selvstændige rådgivningsinstitutioner for whistleblowere

- Etablering af en (eller flere sektorspecifikke) særlig(-e) rådgivningsinstitution(-er) (eller -nævn), som kan forhåndsrådgive om berettigelsen af en given whistleblowing under anonyme og trygge former. Rådgivningsinstitutionen(-erne) skulle finansieres af det offentlige.
- Rådgivningsinstitutionen(-erne) får adgang til at autorisere sådanne whistleblower-initiativer, som på baggrund af den fornødne dokumentation fra whistlebloweren kan sandsynliggøre at have et reelt indhold af almen interesse. Internt materiale kan af en rådgivningssøgende forelægges som fortrolig dokumentation for institutionen(-erne), også selv om dette skulle indebære brud på tavsheds- og loyalitetspligt i anden sammenhæng.
- Indførelse af en ret og pligt for rådgivningsinstitutionen(-erne) til at bistå et anerkendt whistleblower-initiativ med at meddele uredeligheder til eksterne organer med myndighedsbeføjelser (såsom rigsrevision, ombudsmand, SØK, tilsynsmyndigheder med videre), hvor interne muligheder allerede dokumenterbart forgæves er søgt benyttet af whistlebloweren.

- Der indføres hermed af en betinget ret til whistleblowing – om end ikke pligt – ved ikke-klare ulovligheder, forudsat at denne først afprøves ved den særlige rådgivningsinstitution.
- Den/de særlige rådgivningsinstitution(-er) skal understøttes af et regelsæt, der både omfatter den hel- og halvoffentlige sektor samt den privat sektor.
- Rådgivningsinstitutionen(-erne) skal etablere anonyme hotlines som en første kontaktmulighed for potentielle whistleblowere.
- Rådgivningsinstitutionen(-erne) pålægges at udarbejde en årlig redegørelse om dens /deres aktiviteter som grundlag for en offentlig og oplysende debat.

B. Forbedret beskyttelse af whistleblowere

- Indførelse af en privilegeret ansættelsesmæssig beskyttelse af de, af den særlige rådgivningsinstitution anerkendte whistleblowere, for eksempel i form af forflyttelsesret efter eget valg til tilsvarende stilling, og en særlig beskyttelse mod afskedigelse i undersøgelsesfasen.
- Fuldt dækkende økonomisk kompensation ved berettiget whistleblowing i form af erstatning for dokumenterede tab i forbindelse med whistleblowing, for eksempel i form af at en eventuel opsigelse, erklæres ugyldig.

- Det bør gøres strafbart at forsøge at forhindre en whistleblower i at udnytte af sin meddeleret – også ved ikke-klare ulovligheder.
- Det bør gøres strafbart efterfølgende at forsøge at finde og forfølge en whistleblower.

C. Centrale politiske initiativer

- TI Danmark stiller forslag om en forstærket og obligatorisk monitorering af whistleblower-området i relevante internationale organisationer.
- TI Danmark foreslår, at de til enhver tid gældende internationale konventioner på whistleblower-området skærpes i overensstemmelse med ovenstående og hurtigst muligt implementeres i dansk lovgivning. Et passende udgangspunkt vil være den aktuelle proces i OECD.
- TI Danmark stiller forslag om, at whistleblower-beskyttelse inkorporeres som et obligatorisk element i design af virksomheders og myndigheders CSR-politik og etiske regnskaber.

YDERLIGERE ANBEFALINGER SOM TI-DANMARK TILSLUTTER SIG

TI Danmark kan – og det gælder både for offentlige og private organisationer – tilslutte sig IDA's anbefalinger i deres ovennævnte analyse fra marts 2012 for brug af whistleblowerordninger (som beskrevet i: Ingeniørforeningen IDA: "Whistleblowerordninger. Erfaringer fra ordninger i private danske virksomheder", March 2012.)

For det andet mener TI-Danmark at man i Danmark bør tilslutte sig og implementere de principper, som der er indeholdt OECD's opfølgning på G20 Anti-Corruption Action Plan Action Point 7: Protection of Whistleblowers (Annex): <http://www.oecd.org/general/48972967.pdf>



TI DANMARK TILGANG

TI Danmark vil forfølge ovenstående anbefalinger i et samarbejde med andre aktive parter i bestræbelserne for at bedre forholdene for whistleblowere i Danmark, ikke mindst de faglige organisationer, hvis medlemmer er berørte af de eksisterende reglers utilstrækkeligheder.

TI Danmark vil ligeledes søge alliancer med forslagsstillerne bag beslutningsforslaget B 64 fra november 2009, som var et fremsynet bidrag på whistleblowerområdet. Partierne bag forslaget udgør i dag et flertal i Folketinget.

TI Danmark vil fremhæve de forpligtelser, Danmarks medlemskab af internationale organisationer og tilslutning til internationale konventioner på området medfører. Både FN, OECD, Europarådet og EU har igennem de seneste år presset voldsomt på for på internationalt plan at fremme en prioritering af whistleblowerbeskyttelsen i de respektive nationale lovgivninger. Disse anbefalinger bør Danmark ikke sidde overhørig.

Kontakt

Transparency International Danmark
c/o Mellempolitik Samvirke
Fælledvej 12, 2200 København N

sekretariatet@transparency.dk

Læs mere på: www.transparency.dk

