



**Til  
Folketingets retsudvalg  
Christiansborg.**

Den 24. april 2010.

**Vedr. Forslag til folketingsbeslutning om oprettelse af et nævn til sikring af offentligt ansattes ytringsfrihed (B 64).**

Danmark er anerkendt som et foregangsland i bekæmpelsen af korruption. I en verden, hvor korruption og bestikkelse bliver mere og mere iøjnefaldende, er det af stor betydning for Transparency International, at der trods alt kan peges på nogle lande, der i betydelig udstrækning har kunnet holde sig fri for dette samfundsødelæggende onde.

Vi kender i Danmark således kun til et begrænset antal tilfælde af korruption i ordets klassiske betydning, dertil er bl.a. vort forvaltningssystem trods alt for åbent og kontrolleret. De eksempler, der har været på offentlig eller privat forvaltning med uberettiget personlig vinding for øje har typisk haft karakter af vennetjenester, som bliver husket og gengældt på et senere tidspunkt, hvor det kan blive til nyttigt for de involverede.

Transparency International har dog i denne forbindelse bemærket sig de vanskeligheder, som personer beretter om, når de har villet protestere mod uredelighed i den offentlige eller private forvaltning, hvor de er ansat. Der er en betydelig tendens til at vurdere sådanne budbringere som illoyale stikkere eller sladrehanke, og vi mangler klart nogle regler for, hvordan vi skal håndtere sådanne medarbejders rettigheder

Virkeligheden viser, at de fleste medarbejdere viger tilbage for at komme i infight på en direktionsgang, hvor de ikke kan matche de kræfter, de er oppe imod, og at de derfor undlader at give relevante oplysninger om tvivlsomme eller direkte strafbare økonomiske forhold. En væsentlig, men såre enkel årsag hertil er, at kun i sjældne tilfælde følges en intern kritik op af en uvildig ekstern undersøgelse, og kun sjældent sker dette så betids, at den pågældende medarbejder får glæde af det.

For så vidt det drejer sig om økonomiske transaktioner, er den normale tidshorison i f.eks. det offentlige mindst 2 år, inden der foreligger en stillingtagen til kritisable revisions- og regnskabsmæssige forhold, og det er alt for længe for den medarbejder, der i mellemtiden kan risikere at have pådraget sig ledelsens vrede og eventuelt degradering eller fyring.

Hensynet til en leders cover-my-ass holdninger - og andre ledes eventuelle misforståede loyalitet over for denne - blokerer i realiteten ofte for kvalificerede eksterne undersøgelser, selv om disse i sidste instans må anses for at være værdifulde for de øverste ansvarlige niveauer i en organisation. Når en ledelse på et givet niveau bliver presset, vil den normalt holde sammen, også hvor det ikke er berettiget af hensyn til organisationens samlede interesse. Loyalitet og lydighedspligt har således et relativt indhold, hvor svingende interne magtgrupperinger, alliancer og modsætningsforhold på ledelsesniveauet kan gøre det ganske uigennemskueligt, hvad loyaliteten og lydigheden egentligt indebærer for den enkelte.

Grundlæggende gælder det derfor om at skabe en alliance mellem medarbejdere på lavere niveauer - som ved hvor skoen trykker, og som ikke har stærke personlige interesse i at holde oplysninger om kritisable

forhold tilbage, tværtimod - og højere beslutningsniveauer, som i de fleste tilfælde udmærket kan undvære en given leder, og som omvendt har en direkte ansvarsmæssig interesse i at få rettet op på kritisable forhold.

Økonomiske beslutninger er endvidere sjældent evidensbaserede og hviler ofte på et mere eller mindre velbegrunnet skøn. Der er derfor er en gråzone, hvor tilstedeværelse af magtfordrejning og usaglige hensyn kan være vanskelige at opgøre klart uden en tilbundsående undersøgelse.

Det eneste virkningsfulde forsvar imod skadevirkninger heraf er åbenhed og en form for administrativ immunitet for den pågældende medarbejder i den periode, hvor en evt. ekstern undersøgelse står på, således at medarbejderen er sikret mod afskedigelse og forringelse af løn- og arbejdsvilkår. Dette kunne f.eks. understøttes af en ret til orlov med løn eller midlertidig forflyttelse til en anden administrativ enhed efter eget valg. Uanset hvad man formelt foreskriver, vil det dog altid kræve stor mental styrke og personligt mod at sætte sig op mod et bureaukrati, som man selv økonomisk er afhængig af. Ligesom det tilsvarende er forholdsvis gratis for udenforstående.

Debatten har imidlertid ikke ligefrem raset her i landet om behovet for en særlig og ved lov reguleret beskyttelse af denne gruppe mennesker, som går under betegnelsen whistleblowere.

Der findes ingen dansk betegnelse for de personer, der ofte med betydeligt personligt mod og efterfølgende ofre videregiver afslørende interne og fortrolige oplysninger om forhold, der ikke er i overensstemmelse med gældende lovgivning, og som ville have haft betydelig skadevirkning for omgivelserne, hvis ikke de var blevet afsløret.

Hidtidige forsøg på at drage behovet for en whistleblowerbeskyttelse ind i det politiske rampelys har haft en tendens til at medføre hånlige bemærkninger, skuldertræk og efterfølgende larmende tavshed. Frygten for at blive gjort til grin og skamme har herefter været tilstrækkelig til at gøre de fleste tavse.

Transparency International Danmark har i denne situation flere gange været fortalere for et initiativ på området i tillid til, at tiden nu er ved at være moden til at få trukket os fri af et snærende lilleputlandssyndrom, hvor gensidig hygge og påstået tillidskultur forhindrer os i at se den virkelighed, der her i landet - som alle andre steder - indeholder eksempler på personer, der ikke har kunnet tøjle deres grådighed..

Store økonomiske skandaler er ganske vist ikke hverdagskost, men også vi har haft vore Nordisk Fjer-, Tvind-, Oil for Food- og IT-Factorysager. Og også vi må se i øjnene, at vores store offentlige sektor med dens både hierarkiske organisering og stigende markedsgørelse samt den forøgede integration i verdenshandelen – ofte på helt andre vilkår end de hjemlige - rejser nogle nye udfordringer. Udfordringer som internationale organisationer som FN, OECD og Europarådet gentagne gange har gjort os opmærksomme i en kritisk sammenhæng.

Selv om der ikke her i landet er nogen generel lovgivning om beskyttelse af whistleblowere, findes der på en række særlovsområder ikke bare en ret men også en pligt til at videregive fortrolige oplysninger i situationer, hvor f.eks. advokater eller revisorer støder på uregelmæssigheder.

Det er faktisk denne retstilstand, vi nu i Transparency International ønsker at udbrede generelt som en borgerret i både den offentlige og i den private sektor.

Initiativer indeholder følgende centrale elementer:

- A: Proceduremæssige forslag.
- B: Ansættelsesmæssig sikring.
- C: Politiske initiativer.

## **A. Proceduremæssige forslag.**

- Etablering af en særlig rådgivningsinstitution (eller –nævn), som kan forhåndsrådgive om berettigelsen af en given whistleblowing under anonyme og betryggende former. Rådgivningsinstitutionen finansieres af det offentlige.
- Rådgivningsinstitutionen får adgang til at autorisere sådanne whistleblowerinitiativer, som på baggrund af den fornødne dokumentation fra whistlebloweren kan sandsynliggøres at have et reelt indhold af almen interesse. Internt materiale kan af en rådgivningssøgende forelægges som fortrolig dokumentation for institutionen, også selv om dette skulle indebære brud på tavsheds- og loyalitetspligt i anden sammenhæng. I parentes bemærket findes sådanne konstruktioner allerede inden flere områder af særlovgivningen.
- Indførelse af en ret og pligt til for rådgivningsinstitutionen at bistå et anerkendt whistleblowerinitiativ med at meddele uredeligheder til eksterne organer med myndighedsbeføjelser (rigsrevision, ombudsmand, stadsadvokatur), hvor interne muligheder allerede dokumenterbart og forgæves er søgt benyttet af whistlebloweren.
- Der indføres hermed en betinget ret til whistleblowing – om end ikke pligt – ved ikke-klare ulovligheder, forudsat at denne først afprøves ved den særlige rådgivningsinstitution.
- Den særlige rådgivningsinstitution skal understøttes af et regelsæt, der både omfatter den hel- og halvoffentlige samt den private sektor.
- Rådgivningsinstitutionen skal etablere anonyme hotlines som en første kontaktmulighed for potentielle whistleblowere.
- Rådgivningsinstitutionen pålægges at udarbejde af en årlig redegørelse om dens aktiviteter som grundlag for en offentlig og oplysende debat.
- Rådgivningsinstitutionen suppleres med et krav om obligatoriske og anonymiserede interne IT-meddelesystemer i forud definerede typer af organisationer, f.eks. afgrænsede af størrelse og virksomhedsområde.

## **B. Forslag om ansættelsesmæssig (og økonomisk sikring).**

- Indførelse af en privilegeret ansættelsesmæssig beskyttelse af de af den særlige rådgivningsinstitution anerkendte whistleblowere i form af forflyttelsesret efter eget valg til tilsvarende stilling og en særlig beskyttelse mod afskedigelse i undersøgelsesfasen.
- Indførelse af økonomiske incitamenter ved berettiget whistleblowing i form af erstatninger for dokumenterede tab i forbindelse med whistleblowing samt evt. økonomiske belønninger afpasset i forhold til gevinsten ved afsløringen af uredelighedens.

Det skal understreges, at whistleblowere, der ikke opnår rådgivningsinstitutionens støtte og dermed beskyttelse, selv må påtage sig det fulde straffe- og privatretlige ansvar ved evt. videreførelse af deres forehavende.

### C. Generelle politiske initiativer.

- Det gøres strafbart at forsøge på at forhindre en whistleblower i at udnytte af sin meddelelseret også ved ikke-klare ulovligheder.
- Det gøres strafbart efterfølgende at forsøge at finde og forfølge en whistleblower.
- Transparency International Danmark stiller forslag om en forstærket og obligatorisk monitorering af whistleblowerområdet i relevante internationale organisationer.
- Transparency International Danmark foreslår, at de til enhver tid gældende internationale konventioner på whistleblowerområdet skærpes i overensstemmelse med ovenstående og hurtigst muligt implementeres i dansk lovgivning. Et passende udgangspunkt vil være de aktuelle processer i OECD- og FN-regi.
- Transparency International Danmark stiller forslag om, at whistleblowing inkorporeres som et obligatorisk element i design af virksomheders og myndigheders CSR-politik og etiske regnskaber. Udgangspunkt og inspiration kan f.eks. tages i ICC's (Det Internationale Handelskammers) Rules of Conduct and Recommendations
- Transparency International Danmark stiller forslag om, at der udvikles særlige efteruddannelsesaktiviteter på whistleblowerområdet, samt at problemstillingen indarbejdes i relevante videregående uddannelser.
- Transparency International Danmark stiller forslag om en generel politisk signalgivning af positiv karakter om whistleblowing med opfølgende informations- og vejledningskampagne, som sætter fokus på den samlede nyttevirkning af whistleblowing (early warning).

Det er således et kernepunkt i vort forslag, at whistleblowerinstitutionen/-organet skal udøve en selektionsfunktion, hvor de mere useriøse og tvivlsomme whistleblowere sies fra. Omvendt skal anerkendte whistleblowere kunne støttes i langt højere grad end nu i de ofte meget langvarige og personligt og økonomisk belastende sager på området for økonomisk uredelighed. Og støtten falder på et tørt sted, for misdæderne vil ofte være placeret på besluttende lederniveauer med betydelige ressourcer til at dække over lovbrud og til at true/tvinge potentielle whistleblowere til tavshed.

Selv om der er modstridende synspunkter om behovet for whistleblowerbeskyttelse - og ingen ønsker at fremme en angiver- eller stikkerkultur - så kan det lige så lidt udelukkes, at vi med fortsat passivitet på dette område løber en unødvendig risiko for fremover stadigt hyppigere at løbe ind i sager af f.eks. IT-Factory dimensioner, som alt for længe får lov til udvikle sig og derfor også udvikler sig til et helt unødvendigt dramatisk omfang med stor skadevirkning for samfundet og øvrigt involverede parter.

Signalværdien af en generel lovgivning vil være betydelig og væsentligt mere hurtigvirkende end den nuværende utilstrækkelige retspraksis.

Ganske vist er der efter et omfattende forarbejde udarbejdet en betænkning om specielt de offentligt ansattes meddelelseret og yttingsfrihed (betænkning 1472) fra det såkaldte Jens Peter Christensen-udvalg, som har ført til en understregning af disse rettigheder og udsendelse af en vejledning fra justitsministeriet til offentlige myndigheder på disse områder. Udredningen beskæftigede sig imidlertid kun med den offentlige sektor, hvad der er en alvorlig mangel.

Men hvor er den offentlige debat blevet af efter afgivelsen af betænkningen, og hvor er politikernes interesse for området blevet af?

Også Folketinget og de politiske partier har – med de skiftende flertalskonstellationer og ministeransvarlighedslovens bestemmelser – al mulig grund til at arbejde for at undgå sager af korruptionskarakter.

Alligevel har tilsyneladende kun en lille, snæver kreds af direkte involverede opdaget, hvad der er sket. Og det er klart utilfredsstillende og understreger også den grundlæggende svaghed ved det arbejde, der resulterede i betænkning 1472.

Den er klart et skridt i den rigtige retning, både hvad angår den vide fortolkning af ytringsfriheden og udkastet til en vejledning fra justitsministeriet til offentlige myndigheder.

Men den er hvad angår signal- og normsætningen får både ytringsfriheden og meddeleretten for naiv og upræcis

En række andre lande har fundet det nødvendigt at gribe til lovgivning for at understrege tyngden i disse centrale rettigheder, hvor det som regel er selvpålagte begrænsninger ud fra begrundede "anticipated reactions" om sanktioner fra højere niveauer, der er den største barriere for medarbejdere.

Derfor er det også kun få sager, der kommer til offentlighedens kundskab - med et demokratisk underskud til følge.

De sager der trods alt kommer frem, illustrerer, at omkostningerne tidsmæssigt, økonomisk og menneskeligt ved at stole alene på en blød vejledning og en altid konkret begrundet rets- og ombudsmandspraksis er så store, at der bør gøres forsøg på at skabe mere kraftigt virkende normerings- og signalmekanismer i form af egentlig lovgivning på whistleblowerområdet, herunder ikke mindst hvad angår den ansættelsesretlige beskyttelse af medarbejdere nær centrale beslutningsprocesser.

Disse skal sikre både den fornødne ansættelsesretlige beskyttelse af såvel offentlige som private medarbejdere, der til det fælles bedste udnytter deres grundlovssikrede ret til at pege på beskidt brug af penge og magtpositioner til at fremme egne og andres usaglige egeninteresser, og sikre de nødvendige sanktioner mod de offentlige og private beslutningstagere, der er ansvarlige for misbruget.

Lad os få dette arbejde med den nødvendige lovgivning sat i gang, gerne med udgangspunkt i B 64.

Grundlæggende er en lovregulering af offentlige og privat ansattes ytringsfrihed og -rettigheder af fælles interesse for alle i et moderne demokrati.

Transparency International Danmark giver gerne sit bidrag til denne proces, hvor vi kan hente megen inspiration fra vores søsterorganisationer i andre lande, hvor der er en mere konkret og realistisk opfattelse af, hvad der er behov for på dette område, end hvad der hidtil har karakteriseret den danske regering og folkettinget.

I denne forbindelse kan der henvises til vedhæftede rapport fra et europæisk projekt (ALTERNATIVE TO SILENCE. WHISTLEBLOWER PROTECTION IN 10 EUROPEAN COUNTRIES), som ud over at indeholde grundige analyser også stiller en række afgørende principper op for en generel whistleblowerlovgivning, principper som er helt i overensstemmelse med Transparency Danmarks synspunkter.

Sammen med LO, FTF, Dansk Magisterforening og Dansk Journalistforbund skal Transparency International samtidig anmode om et foretræde for Folketingets Retsudvalg, hvor vi i fællesskab kan få lejlighed til at uddybe vore synspunkter, herunder forhøre os om muligheden for at retsudvalget kan foranstalte en offentlig høring om whistleblowerproblematikken.

Med venlig hilsen

Poul Riiskjær Mogensen  
Transparency International Danmark  
Formand