

OFFENTLIGT ANSATTES YTRINGSFRIHED OG WHISTLEBLOWERORDNINGER

Betænkning fra Udvalget om offentligt ansattes ytringsfrihed
og whistleblowerordninger

rordninger modtager flere henvendelser i perioden lige efter oprettelsen end senere hen.

Whistleblowerordninger indebærer en vis risiko for, at beskyldninger mod enkeltpersoner bliver offentligt kendte. Der har været eksempler på, at anmeldelser indgivet som led i en whistleblowerordning er blevet offentligt kendte, mens sagen endnu ikke var afsluttet.

Whistleblowerordninger indebærer en vis risiko for, at der indgives ubegrundede eller chikanøse anmeldelser. Der har efter det for udvalget oplyste kun været enkelte eksempler på, at den myndighed, der administrerer en whistleblowerordning, har vurderet, at der har været tale om decideret chikanøse anmeldelser. Der indgives imidlertid mange anmeldelser til whistleblowerordninger, der ikke kan bekræftes efter en nærmere undersøgelse, og hvor det kan være meget svært at vurdere, om der er tale om chikanøse anmeldelser.

Oprettelse af whistleblowerordninger kan give anledning til en vis tvivl hos myndighederne om de retlige rammer for sådanne ordninger. De foreliggende beskrivelser og evalueringer af whistleblowerordninger tyder generelt på en god forståelse af reglerne om whistleblowerordninger blandt myndighederne. Visse beskrivelser kan dog også give anledning til en vis tvivl om, hvorvidt myndighedens forståelse af reglerne er fuldt ud korrekt. Det gælder bl.a. for så vidt angår muligheden for at slette dokumenter mv., mulighederne for at undlade underretning og partshøring samt mulighederne for at undtage dokumenter fra aktindsigt.

6.3. Fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Udvalget skal efter kommissoriet belyse fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning. I nærværende afsnit gennemgås på den baggrund de hensyn, der kan tale for og imod oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning. Ligeledes omtales de fordele og ulemper, der kan være ved de konkrete elementer, der sædvanligvis indgår i en whistleblowerordning. Det bemærkes i den forbindelse, at alle de eksisterende whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning indebærer en mulighed for at kunne indgive anonyme indberetninger, jf. afsnit 6.1.

Udvalget har overordnet fundet, at en række hensyn generelt kan anføres til støtte *for* oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning, herunder at en whistleblowerordning kan øge de ansattes mulighed for at ytre sig om kritisable forhold på arbejdspladsen uden at frygte negative karrieremæssige konsekvenser, at en whistleblowerordning kan bidrage til at sikre et grundlag for demokratisk debat og kontrol, at en whistleblowerordning kan medvirke til at højne niveauet i en myndigheds ydelser, i og med at fejl og forsømmelser oftere bliver opdaget, at en whistleblowerordning kan øge en myndigheds troværdighed udadtil, og at en whistleblowerordning kan styrke medarbejdernes tillid til, at der bliver taget hånd om eventuelle problemer på arbejdspladsen.

Udvalget har imidlertid også overordnet fundet, at en række hensyn generelt taler *imod* oprettelse af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning. Det kan således bl.a. anføres, at en whistleblowerordning kan lede til, at færre personer gør opmærksom på kritisable forhold på arbejdspladsen med navns nævnelse, at en whistleblowerordning kan opfattes som en opfordring til at indgive anonyme anmeldelser, der kan være svære at vurdere troværdigheden af og undersøge nærmere, at en whistleblowerordning kan skabe et dårligt arbejdsklima, hvis ansatte f.eks. indberetter hinanden for mindre forseelser, og skabe frygt for at blive ”hængt ud” for mindre fejl og forsømmelser, der begås utilsigtet, at en whistleblowerordning kan indebære visse retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i forhold til personer, der foretages undersøgelser af på baggrund af anonyme anmeldelser, og at en whistleblowerordning kan misbruges til – f.eks. anonymt – at chikanere andre medarbejdere. Hertil kommer, at behovet for whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning begrænses af, at der allerede i dag foreligger en række kontrolinstanser mv., hvortil offentligt ansatte kan henvende sig.

Det bemærkes i øvrigt, at fordele og ulemper ved whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning må ses i det lys, at der i et vist omfang kan være forskellige interesser hos de forskellige (grupper af) ansatte og forskellige myndigheder mv., der påvirkes af en whistleblowerordning. Således kan f.eks. ledere være mere udsatte for (evt. uberettigede) indberetninger til whistleblowerordninger end ansatte uden ledelsesansvar, og ledere kan derfor have en større interesse i, at anmeldelser ikke kan indgives anonymt, mens ansatte uden ledelsesansvar måske i højere grad frygter at blive udsat for repressalier som følge af egne indberetninger og dermed kan have en større interesse i, at anmeldelser kan indgives anonymt. Et konkret element i en whistleblowerordning kan dog også have både fordele og

ulemper for samme gruppe af ansatte eller samme myndighed. Eksempelvis kan muligheden for at indgive anonyme indberetninger gennem en whistleblowerordning både indebære den fordel, at en myndighed modtager flere korrekte indberetninger om ulovligheder og den ulempe, at flere anmeldere vælger at være anonyme frem for at angive deres navn.

Hensynet til den enkelte ansattes mulighed for at ytre sig om kritisable forhold

Oprettelsen af en whistleblowerordning påvirker som udgangspunkt ikke en offentlig ansats ret til at ytre sig offentligt. En whistleblowerordning kan imidlertid i praksis sikre en ansat, der frygter, at det vil have negative konsekvenser for den pågældende at ytre sig om kritisable forhold på arbejdspladsen, en kanal, hvorigennem vedkommende – internt i myndigheden – kan give sine meninger tilkende. Der er i de foreliggende erfaringer med whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning en vis støtte for at antage, at ansatte anvender whistleblowerordninger til at ytre sig om forhold, som ellers ikke ville være kommet frem.

En whistleblowerordning kan således være et supplement til de allerede eksisterende regler om medbestemmelse og samarbejde på arbejdspladsen. I modsætning til disse regler sikrer en whistleblowerordning den enkelte medarbejder en direkte adgang (udenom tillidsrepræsentanter og organisationer) til at bringe kritisable forhold frem i en intern proces på arbejdspladsen. En whistleblowerordning kan således medvirke til, at et forhold som en enkelt medarbejder finder kritisabelt inden for en bestemt sektor eller på den enkelte offentlige arbejdsplads, med sikkerhed bliver bragt frem. En whistleblowerordning i den offentlige forvaltning kan på denne måde forbedre de ansattes muligheder for at udøve deres personlige yttringsfrihed i praksis.

Hensynet til demokratisk debat og kontrol

Der kan ligeledes være en bredere samfundsmæssig interesse i at indføre en særlig mulighed for, at offentligt ansatte kan ytre sig om de forhold, de beskæftiger sig med, og herved bl.a. gøre brug af deres særlige viden om forholdene på netop deres arbejdsplads eller inden for deres arbejdsområde. En whistleblowerordning kan dermed bidrage til, at emner af samfundsmæssig interesse bliver taget op og overvejet på arbejdspladsen, herunder at myndighedsadfærd eller retningslinjer bliver genovervejet.

En whistleblowerordning kan endvidere bidrage til at sikre kontrollen med de politiske og administrative beslutningstagere. Eftersom en del af de offentligt ansatte arbejder tæt på den politiske og administrative ledelse eller skal medvirke til at gennemføre ledelsens beslutninger, vil de ansatte således også være de nærmeste til at vide, hvis der bliver begået ulovligheder, eller hvis forholdene af andre grunde er kritisable.

Det hører dog i den forbindelse med til det samlede billede, at der allerede i dag i den offentlige forvaltning findes en række indberetningsmuligheder, der kan anvendes af offentligt ansatte, der mener, at der foregår noget kritisabelt på deres arbejdsplads. Det gælder f.eks. muligheden for at rettet henvendelse til en (højere placeret) overordnet inden for samme myndighed, til en overordnet myndighed eller til en tilsynsmyndighed. Der er endvidere eksempler på, at Folketingets Ombudsmand er gået ind i sager på baggrund af, at offentligt ansatte har henvendt sig vedrørende ulovligheder og uforsvarlige forhold mv. på deres arbejdsplads. Hertil føjer sig muligheden for at henvende sig til pressen.

Hensynet til en myndigheds varetagelse af sine opgaver og myndighedens fremtræden

En whistleblowerordning kan lede til, at flere ansatte gør opmærksom på regelbrud mv. i myndigheden, og at en myndighed, der bliver opmærksom herpå, kan rette op på de pågældende forhold. En whistleblowerordning kan formentlig også i et vist omfang indebære, at der skabes opmærksomhed om andre forhold, der kan forbedres i myndigheden. Selvom der således ikke findes at foreligge kritisabel adfærd i en konkret sag, kan en undersøgelse som led i en whistleblowerordning lede til ændret adfærd eller ændrede retningslinjer hos myndigheden, jf. således evalueringen af Københavns Kommunes whistleblowerordning, der er gennemgået nærmere i afsnit 6.2.1. En whistleblowerordning kan i tråd med dette i visse tilfælde være med til at højne niveauet i myndighedens ydelser.

Eksistensen af en whistleblowerordning kan ligeledes tænkes at have en vis præventiv effekt for regelbrud mv. hos myndigheden, idet de enkelte ansatte i højere grad må forvente, at regelbrud kan blive opdaget.

Eksistensen af en whistleblowerordning kan formentlig også medføre en styrkelse af myndighedens troværdighed udadtil. Myndigheden kan således ved at oprette en whistleblowerordning sende et signal om, at myndigheden har taget (yderligere) skridt til at forebygge regelbrud mv. hos myn-

digheden. En whistleblowerordning kan desuden indebære, at myndighedens medarbejdere i højere grad ytrer kritik internt i organisationen, og at en myndighed dermed kan løse flere problemer internt, før myndigheden får kritisk omtale i offentligheden.

En whistleblowerordning kan imidlertid også tænkes at have visse negative konsekvenser for myndighedens varetagelse af sine opgaver. Mulighed for anonymitet i en whistleblowerordning kan således medføre, at færre personer gør opmærksom på kritisable forhold mv. med navns nævnelse. Det kan bl.a. gøre anmeldelser sværere at undersøge – om end visse whistleblowerordninger er indrettet således, at der kan kommunikeres med anonyme anmeldere – og gøre det sværere at vurdere troværdigheden af anmeldelsen.

Hertil kommer, at de anonyme oplysninger ikke i sig selv vil kunne indgå som en del af grundlaget for en efterfølgende afgørelse over for en ansat. Der henvises herom nærmere til afsnit 6.4.1 nedenfor.

Det kan i den forbindelse endvidere anføres, at en whistleblowerordning vil kunne opfattes som en opfordring til at indgive anmeldelser anonymt. Det afhænger dog formentlig i vidt omfang af, hvordan myndigheden oplyser om whistleblowerordningen. Der er i de respektive myndigheders vejledninger mv. om de eksisterende whistleblowerordninger både eksempler på myndigheder, der opfordrer til at indgive navngivne anmeldelser, og myndigheder, der anfører, at anonymitet er udgangspunktet for anmeldere til whistleblowerordningen. En myndighed står formentlig i relation til sådan kommunikation i vejledninger mv. i et vist dilemma i og med, at myndigheden på den ene side har en saglig interesse i at modtage flest muligt (korrekte) anmeldelser om ulovligheder mv. hos myndigheden samt en saglig interesse i at vejlede potentielle anmeldere bedst muligt om muligheden for anonymitet og på den anden side har en saglig interesse i, at de anmeldelser, der rent faktisk indgives, i videst muligt omfang ikke er anonyme.

Det kan i den forbindelse anføres, at en whistleblowerordning kan give anledning til en større mængde henvendelser, der kan være svære at be- eller afkræfte. Det gælder f.eks., hvis der er tale om (evt. kortfattede) anonyme anmeldelser. Det kan lede til et u hensigtsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden. Det bemærkes i den forbindelse, at de foreløbige erfaringer med whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning tyder på, at ca.

1/3 af de anmeldelser, der indgives til en whistleblowerordning, efterfølgende bliver delvis bekræftet, og ofte færre.

Hensynet til arbejdsmiljøet på arbejdspladsen

Hvis der indgives flere anonyme anmeldelser og færre personer gør opmærksom på kritisable forhold mv. med navns nævnelse, kan det også have konsekvenser for arbejdsmiljøet hos den enkelte myndighed.

Det kan bl.a. anføres, at den direkte og daglige kommunikation på arbejdspladsen om fejl og utilfredsstillende forhold mv. mellem kolleger og chefer kan blive svækket til fordel for anonyme anmeldelser, hvilket igen kan svække den indbyrdes tillid og samarbejdet på arbejdspladsen. Det kan endvidere anføres, at en whistleblowerordning vil kunne gøre de ansatte mindre tilbøjelige til at anvende de almindelige medindflydelses- og samarbejdsregler.

Det har i forlængelse heraf været anført i den offentlige debat, at whistleblowerordninger kan skabe en såkaldt ”stikkerkultur” på arbejdspladsen, hvor ansatte indberetter hinanden for mindre forseelser – som f.eks. at komme for sent eller at anvende kopimaskinen til private formål.

I forlængelse heraf kan eksistensen af en whistleblowerordning skabe frygt for at blive uretmæssigt anklaget eller for at blive ”hængt ud” for de fejl, der utilsigtet begås som led i udførelsen af ethvert arbejde.

Det vil formentlig i et vist omfang være muligt at afbøde sådanne konsekvenser for arbejdsmiljøet gennem klare retningslinjer for anvendelsen af en whistleblowerordning, herunder ved klart at begrænse ordningen til alene at angå forhold af en vis alvor.

En whistleblowerordning kan dog også tænkes at kunne have positiv indvirkning på arbejdsmiljøet på arbejdspladsen. En whistleblowerordning, der opfattes som velfungerende, kan således styrke medarbejderne tillid til, at der bliver taget hånd om eventuelle problemer på arbejdspladsen og kan opfattes som en sikkerhed for, at man ikke som ansat kan blive sat i en svær situation, hvor man med navns nævnelse må stå frem for at kunne afsløre kritisable forhold hos myndigheden. Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at anonymitet i visse tilfælde også kan indebære en øget risiko for repressalier for anmelderen, hvis den person, der indgives oplysninger om, er i stand til at regne ud, hvem der har indgivet anmeldelsen. I så fald

kan anmelderens anonymitet indebære, at myndigheden ikke har mulighed for at beskytte vedkommende mod eventuelle repressalier.

Hensynet til personer, der indgives anmeldelser om

Hvis der som led i en whistleblowerordning indgives flere (helt eller delvis ukorrekte) anonyme anmeldelser kan det – ud over at påvirke det generelle arbejdsmiljø – også have u hensigtsmæssige konsekvenser for de enkelte ansatte, hvis forhold bliver undersøgt uden, at det giver anledning til kritik mv. af den pågældende.

I et vist omfang kan alene det forhold, at der indgives en anonym anmeldelse vedrørende en ansat, formentlig opleves som ganske ubehageligt for den pågældende – også selv om anmeldelsen henlægges uden en nærmere undersøgelse. Det gælder ikke mindst, hvis den indberettede ansatte må antage, at anmeldelsen – som led i en whistleblowerordning – er blevet indgivet af en kollega.

I de tilfælde, hvor en anonym anmeldelse giver myndigheden anledning til at foretage en nærmere undersøgelse, kan det desuden give anledning til spekulationer eller formodninger om den indberettedes skyld, hvis undersøgelsen bliver kendt blandt andre ansatte. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis andre ansatte skal bidrage med oplysninger til undersøgelsen, eller hvis den medarbejder, der undersøges, i særlige tilfælde bliver fritaget for tjeneste i undersøgelsesperioden. Der har endvidere været enkelte eksempler på, at konkrete anmeldelser til whistleblowerordninger er kommet til offentlighedens kendskab.

Findes der efter en nærmere undersøgelse ikke at være foregået noget kritisabelt, kan det endvidere give anledning til vanskeligheder at afkræfte eventuelle spekulationer om den undersøgte skyld. Det vil således ikke nødvendigvis være hensigtsmæssigt over for en bredere kreds at tilkendegive, at beskyldningerne mod vedkommende var uberettigede, hvis dette blot gør flere opmærksomme på sagen. Særlige problemstillinger vil i den forbindelse kunne opstå, hvor det viser sig, at den indberettede har begået en (eventuelt betydeligt) mindre forseelse end den, som den oprindelige anmeldelse angik.

De konsekvenser, som en undersøgelse kan have for en ansat, kan endvidere indebære risiko for, at en whistleblowerordning kan misbruges til at chikanere enkelte ansatte ved at indgive anonyme anmeldelser. I tilfælde,

hvor anmelderen kan identificeres, vil sådan chikane dog kunne have ansættelsesretlige konsekvenser for vedkommende.

6.4. Gældende retlige rammer for whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Der er som nævnt i afsnit 6.1.3 oprettet lovregulerede whistleblowerordninger i Finanstilsynet og Socialtilsynene samt i tilsynsmyndighederne efter offshoresikkerhedsloven og lov om beskyttelse af havmiljø (for tiden Arbejdstilsynet og Miljøstyrelsen). Der er i denne forbindelse fastsat i særlige bestemmelser tavshedspligt for de ansatte i tilsynsmyndighederne.

Der eksisterer ikke herudover specifikke regler for etablering af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning eller for myndigheders administration af whistleblowerordninger.

Myndigheders etablering og administration af whistleblowerordninger udenfor de nævnte lovregulerede tilfælde er derfor underlagt de almindelige regler og principper, der gælder for myndighedernes virksomhed, herunder navnlig de forvaltningsretlige regler.

De almindelige forvaltningsretlige regler indebærer bl.a., at myndigheden skal iagttage krav om saglighed og proportionalitet, det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip samt reglerne om inhabilitet, notatpligt, journalisering, vejledningspligt, partshøring, begrundelse og aktindsigt. Eventuelle ansættelsesretlige sanktioner vil endvidere skulle overholde de almindelige regler herom, jf. afsnit 3.1.4 ovenfor.

Hvad enten en myndighed har etableret en særlig whistleblowerordning eller ej, giver modtagelse og behandling af anmeldelser om, at myndigheden eller ansatte i myndigheden ikke overholder lovgivningen, eller om, at der foregår andre uregelmæssigheder i myndigheden, anledning til en række retlige problemstillinger. Herudover kan etablering af en særlig whistleblowerordning i sig selv give anledning til visse problemstillinger. De nærmere problemstillinger er behandlet nedenfor.

I afsnit 6.4.1 gennemgås således reglerne om myndigheders iværksættelse af undersøgelser på baggrund af anmeldelser. I afsnit 6.4.2 behandles reglerne om notatpligt og vejledningspligt over for anmeldere. I afsnit 6.4.3 gennemgås reglerne om behandling af personoplysninger. I afsnit 6.4.4 behandles reglerne om underretning, indsigt i oplysninger og partshøring. I

Efter persondatalovens § 45 kræver en offentlig myndigheds etablering af en whistleblowerordning en anmeldelse til datatilsynet samt indhentelse af en udtalelse inden iværksættelse af ordningen. For så vidt angår kommuners etablering af whistleblowerordninger kan en kommune dog nøjes med at tilslutte sig Datatilsynets såkaldte fællesanmeldelse vedrørende løn- og personaleadministration, da muligheden for etablering af en whistleblowerordning er indarbejdet deri.

6.5. Retningslinjer for etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Udvalget har som anført i afsnit 6.6 ikke fundet anledning til at anbefale lovgivning om whistleblowerordninger. Udvalget anbefaler i stedet, at det i den enkelte myndighed overvejes, om det er hensigtsmæssigt, at der etableres en særlig adgang til rapportering af mistanker om ulovligheder mv. gennem etableringen af en whistleblowerordning i myndigheden.

Udvalget har i nærværende afsnit opstillet visse generelle retningslinjer om, hvordan etablering og administration af whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning kan ske på administrativt grundlag inden for de gældende retlige rammer. Retningslinjerne består dels af en række anbefalinger om, hvordan whistleblowerordninger kan oprettes og administreres og dels af en gennemgang af visse retlige problemstillinger, som kan være væsentlige at være opmærksom på i forbindelse med oprettelsen af whistleblowerordninger.

Etablering af en whistleblowerordning på administrativt grundlag i en myndighed indebærer typisk, at der fastlægges en særlig procedure for indgivelse og behandling af (eventuelt anonyme) anmeldelser om eventuelle ulovligheder mv. hos myndigheden. En sådan procedure kan indebære forskellige elementer, herunder f.eks. at der oprettes en særlig let adgang til at indgive anonyme anmeldelser til myndigheden gennem en særlig hjemmeside eller lignende, at der etableres en særlig elektronisk kommunikationsmulighed således, at en myndighed kan kommunikere med personer, der indgiver anonyme anmeldelser, og at der etableres en særlig enhed til at modtage og behandle sådanne henvendelser.

Udvalget anbefaler bl.a., at de funktioner, der knytter sig til administrationen af en whistleblowerordning så vidt muligt adskilles fra myndighedens øvrige funktioner, at en myndighed i almindelighed bør begrænse en whistleblowerordning til at angå alvorlige forhold, at det kan være hen-

sigtsmæssigt, at en whistleblowerordning – f.eks. gennem en særlig hjemmeside – kan modtage anonyme henvendelser, men at en myndighed som udgangspunkt ikke bør opfordre anmeldere til at være anonyme, og at der – f.eks. på en særlig hjemmeside – bør være udførlig vejledning tilgængelig om ordningen for bl.a. potentielle anmeldere.

De retlige problemstillinger, der omtales i nedenstående retningslinjer vedrører navnlig, at en myndighed skal overholde visse regler i persondataloven i tilknytning til etableringen af ordningen, at myndigheden er forpligtet til at vurdere, om en (evt. anonym) henvendelse om mulige ulovligheder hos myndigheden giver anledning til at foretage en nærmere undersøgelse, at en myndighed som udgangspunkt skal gøre notat om sådanne anmeldelser, herunder om anmelderens navn, hvis det oplyses, at en myndighed skal vejlede personer, der henvender sig til myndigheden, og at en myndighed skal overholde nærmere regler om underretning, aktindsigt og partshøring i forhold til personer, der indgives anmeldelse om. Der henvises i øvrigt til afsnit 6.4, hvor disse problemstillinger er behandlet nærmere.

Etablering af en whistleblowerordninger i den offentlige forvaltning

Det følger af almindelige forvaltningsretlige regler, at en beslutning om etablering af en whistleblowerordning skal være båret af saglige og proportionale hensyn til varetagelse af myndighedens opgaver. For så vidt angår elektronisk databehandling af personoplysninger, fremgår det ligeledes af persondataloven, at al indsamling og efterfølgende opbevaring og behandling af oplysninger skal ske til udtrykkeligt angivne og saglige formål (§ 5, stk. 2) og at oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere end nødvendigt (§ 5, stk. 3).

En myndighed, der påtænker at oprette en whistleblowerordning, bør også set i lyset heraf overveje det konkrete behov for en sådan ordning samt hvilke hensyn, der i øvrigt i den konkrete myndighed taler for og imod oprettelse af en whistleblowerordning. Udvalget har i afsnit 6.3 nærmere gennemgået en række hensyn, der i den forbindelse naturligt vil kunne lægges vægt på. Det vil bero på et skøn, om der bør oprettes en whistleblowerordning.

Forinden en whistleblowerordning iværksættes, skal en offentlig myndighed indgive en anmeldelse og indhente en forudgående udtalelse fra Data-tilsynet, jf. persondatalovens § 43 og 45. En kommune, der ønsker at op-

rette en whistleblowerordning, kan dog nøjes med at tilslutte sig Datatilsynets såkaldte fællesanmeldelse vedrørende løn- og personaleadministration, da muligheden for etablering af en whistleblowerordning er indarbejdet deri.

Whistleblowerordningens organisatoriske forhold

De funktioner, der knytter sig til administrationen af en whistleblowerordning bør så vidt muligt adskilles fra myndighedens øvrige funktioner. Det skyldes dels hensynet til at sikre tilliden til ordningens uafhængighed, dels hensynet til i videst muligt omfang at forhindre, at ansatte kan komme til at modtage indberetninger vedrørende dem selv. Hertil kommer hensynet til at sikre, at så få ansatte som muligt får kendskab til de indgivne anmeldelser. Har en kommune f.eks. oprettet en borgerrådgiver, vil det være nærliggende at forankre whistleblowerordningen hos denne.

Det kan for mindre myndigheder være vanskeligt at placere en whistleblowerordning på en måde som den beskrevne uden at skulle bruge uforholdsmæssigt store ressourcer på at oprette en ny afdeling mv. I så fald kan det overvejes at forankre en whistleblowerordning i en intern revisions- eller kontrolenhed.

Det bør i alle tilfælde i videst muligt omfang sikres, at de personer, der modtager henvendelser som led i whistleblowerordningen, ikke er sammenfaldende med de personer, der må forventes indberetninger om. Det kan ligeledes være hensigtsmæssigt at etablere en alternativ indberetningsprocedure for det tilfælde, at en person måtte ønske at indgive en anmeldelse vedrørende en af de personer, der administrerer whistleblowerordningen, eller en af de pågældendes overordnede.

Forhold omfattet af whistleblowerordningen

En myndighed bør i videst muligt omfang afgrænse, hvilke typer forhold whistleblowerordningen skal behandle og hvilke forhold, der skal behandles i myndighedens almindelige system.

Det bør i den forbindelse tages i betragtning, at en whistleblowerordning ikke skal erstatte den direkte og daglige kommunikation på arbejdspladsen om fejl og utilfredsstillende forhold mv. mellem kolleger og chefer samt de almindelige medindflydelses- og samarbejdsregler. Ligeledes bør det tages i betragtning, at en whistleblowerordning kan skabe frygt for at blive

uretmæssigt anklaget eller for at blive anklaget for de fejl, der i god tro begås som led i udførelsen af ethvert arbejde. Endelig kan det medvirke til et dårligt arbejdsmiljø, hvis en whistleblowerordning anvendes til, at ansatte indberetter hinanden for mindre forseelser.

En myndighed bør derfor i almindelighed begrænse en whistleblowerordning til at angå alvorlige forhold, der er af betydning for myndighedens varetagelse af sine opgaver. Det kan være svært generelt at udtale sig om, hvad der kan udgøre sådanne alvorlige forhold, og det må i et vist omfang bero på en konkret vurdering på baggrund af den enkelte myndigheds opgaver. I almindelighed vil f.eks. strafbare forhold, grove eller gentagne lovovertrædelser, grove eller gentagne overtrædelser af væsentlige interne regler (f.eks. for bogføring og regnskabsaflæggelse) eller bevidst vildledning mv. af borgere eller andre dog kunne anses for at være alvorlige forhold.

En myndighed kan med fordel som led i afgrænsningen af de forhold, som en whistleblowerordning skal behandle, også anføre, hvilke forhold, der ikke bør indberettes til whistleblowerordningen. Det kunne f.eks. være overtrædelser af mindre væsentlige interne retningslinjer – f.eks. vedr. sygefravær, rygning, alkohol, påklædning, brug af kontorartikler og kontormaskiner eller lignende. Ligeledes kan det som udgangspunkt ikke anses for hensigtsmæssigt, at en whistleblowerordning behandler anmeldelser om mobning, chikane eller andre personrelaterede konflikter på arbejdspladsen.

Mulighed for anonymitet ved anmeldelser til whistleblowerordningen

De foreliggende erfaringer tyder på, at de skridt, der som led i oprettelsen af whistleblowerordninger tages med henblik på at sikre, at anmeldere kan forblive anonyme, fører til flere anmeldelser om ulovligheder mv. i myndigheden, og det kan på den baggrund være hensigtsmæssigt, at en whistleblowerordning indrettes således, at der – f.eks. gennem en særlig hjemmeside – kan modtages anonyme henvendelser som en integreret del af ordningen.

Undersøgelser på baggrund af anonyme henvendelser kan imidlertid i praksis give anledning til vanskeligheder, idet det kan være svært at vurdere troværdigheden af anmeldelsen, ligesom det som udgangspunkt ikke vil være muligt at stille spørgsmål til anmelderen. Det er dog i praksis muligt at indrette en whistleblowerordning således, at der kan kommunikeres med

anonyme anmeldere, hvis disse er indstillet herpå. Det kan ligeledes give anledning til vanskeligheder, at en myndighed ikke må lægge vægt på anonyme oplysninger i sig selv som led i en indgribende afgørelse - f.eks. over for en af myndighedens ansatte. Dette kan indebære, at en anmeldelse af ulovligheder mv. i en myndighed må henlægges, uden at det er muligt at komme til bunds i den.

En myndighed har derfor i almindelighed en saglig interesse i at kende en anmelders identitet og må således foretrække navngivne henvendelser frem for anonyme henvendelser. En myndighed bør derfor som udgangspunkt ikke opfordre anmeldere til at være anonyme.

Myndigheden bør derfor sigte efter, at oplysning og kommunikation om whistleblowerordninger ikke opfattes som en opfordring til at indgive anonyme anmeldelser. Det kan i den forbindelse være hensigtsmæssigt udtrykkeligt at gøre opmærksom på, at myndigheden foretrækker navngivne henvendelser og hvorfor.

Notatpligt mv. og vejledning til anmeldere om anonymitet

En myndighed har som udgangspunkt pligt til at gøre notat om relevante henvendelser om (påståede) ulovlige forhold på myndighedens område. Notatpligten indebærer, at der både skal gøres notat om indholdet af henvendelsen og om identiteten på den person, som har henvendt sig til myndigheden. Det gælder også, hvis en anmelder oplyser sin identitet, men samtidig oplyser, at vedkommende ønsker at være anonym. Er en oplysning først noteret, kan den som udgangspunkt ikke slettes igen. En myndighed, der modtager en skriftlig henvendelse, er ligeledes som udgangspunkt forpligtet til at opbevare henvendelsen, uanset om den modtages som et brev, en e-mail eller via en formular på en hjemmeside.

Oplysninger om anmeldelsen og anmelderens identitet vil som udgangspunkt ikke kunne hemmeligholdes over for den person, der foretages indberetning om, bl.a. fordi de vil være undergivet aktindsigt efter reglerne i forvaltningsloven, jf. nærmere nedenfor. En anmelder vil derfor som udgangspunkt kun kunne forblive anonym, hvis vedkommende ikke oplyser sin identitet over for myndigheden.

Det bemærkes i den forbindelse, at en myndighed ikke kan udvide adgangen til at gøre undtagelse fra aktindsigt ved at give tilsagn om anonymitet til anmeldere (diskretionstilsagn), ligesom en anmelder ikke kan oplyse sin

identitet på vilkår om, at den holdes hemmelig for omverdenen (diskretionsforbehold). Sådanne forbehold – og tilsagn, der alligevel måtte være givet – kan dog efter omstændighederne have den betydning, at myndigheden bør høre anmelderen, inden der gives aktindsigt i oplysninger om anmelderens identitet med henblik på at afdække, om hensynet til anmelderen i det konkrete tilfælde kan begrunde en begrænsning af retten til aktindsigt.

En myndighed har pligt til at vejlede en anmelder, der spørger til muligheden for at være og forblive anonym, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1. Sådanne vejledning vil dog i praksis kun have betydning, hvis den ydes, før anmelderen oplyser sin identitet, idet myndigheden ellers som nævnt vil have pligt til at gøre notat om vedkommendes identitet. Det kan på den baggrund være hensigtsmæssigt, at myndigheden i vejledningsmateriale om en whistleblowerordning oplyser, at anmeldere for at kunne forblive anonyme ikke skal oplyse deres identitet. Hvis whistleblowerordningen tilgås via en særlig hjemmeside mv., vil vejledningen evt. kunne ydes på en sådan hjemmeside.

Underretning af personer, der registreres oplysninger om

Persondataloven giver personer, om hvem der bl.a. ved hjælp af elektronisk databehandling behandles personoplysninger, ret til underretning om, at der indsamles sådanne oplysninger, jf. §§ 28-30.

En myndighed har pligt til på eget initiativ at underrette en person om, at den dataansvarlige har registeret oplysninger om vedkommende, jf. §§ 28-29. Der er som udgangspunkt ikke pligt til af egen drift at meddele, hvorfra oplysningerne er modtaget, men der skal normalt oplyses om mulighederne for at få indsigt i oplysningerne, jf. § 29, stk. 1, nr. 3.

Efter § 30 gælder underretningspligten ikke, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser eller visse offentlige interesser. Med udtrykket afgørende hensyn er det tilkendegivet, at undtagelse fra oplysningspligten kun kan gøres, hvor der er nærliggende fare for, at private eller offentlige interesser vil lide skade af væsentlig betydning, og at bevisbyrden herfor påhviler den dataansvarlige.

Underretning kan således i visse særlige tilfælde undlades. Dette vil formentligt navnlig kunne være relevant, hvis der er grundlag for at frygte, at

en undersøgelse ellers ikke vil kunne gennemføres på forsvarlig vis – f.eks. fordi den person, undersøgelsen retter sig imod, vil have mulighed for at ødelægge beviser eller lignende. I så fald vil det dog kun være muligt at undlade underretning, indtil det pågældende hensyn ikke længere gør sig gældende.

Det bemærkes, at pligten til underretning efter persondataloven indtræder, når oplysningerne registreres og således – i modsætning til f.eks. partshøring efter forvaltningsloven – skal foretages som led i den helt indledende sagsbehandling. Underretningspligten kan derfor have den selvstændige betydning, at en person, som er omtalt i en anmeldelse, vil kunne blive klar over, at der er blevet indgivet en anmeldelse, selv om den henlægges som ubegrundet som led i den indledende sagsbehandling.

Indsigt i oplysninger indgivet til en whistleblowerordning

Forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven indeholder regler om indsigt i oplysninger, som en myndighed er i besiddelse af.

Forvaltningsloven indeholder regler om aktindsigt for personer, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Personer, hvis handlinger som led i administrationen af en whistleblowerordning gøres til genstand for en undersøgelse, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse, vil som udgangspunkt have partsstatus i forvaltningslovens forstand.

Anmeldere mv. vil derimod normalt ikke være parter i lovens forstand, medmindre de pågældende har en væsentlig retlig interesse i sagens udfald – f.eks. som følge af et erstatningskrav. Det forhold, at en person ved sin henvendelse til en forvaltningsmyndighed giver anledning til, at myndigheden rejser en sag, medfører derfor ikke i sig selv, at den pågældende bliver part i sagen.

Parterne i en sag vil som udgangspunkt have adgang til indsigt i alle sagens dokumenter, herunder f.eks. notater, breve og e-mails mv. Adgangen til aktindsigt er dog undergivet visse begrænsninger, der efter omstændighederne kan være af relevans i forbindelse med administrationen af en whistleblowerordning.

Det følger således bl.a. af forvaltningslovens § 15 b, at retten til aktindsigt kan begrænses i det omfang, partens interesse i at kunne benytte kendskab

til sagens dokumenter til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for visse afgørende hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Med anvendelsen af ordene ”afgørende hensyn” er det imidlertid tilkendegivet, at oplysninger kun kan undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen, hvor der er nærliggende fare for, at disse interesser vil lide skade af væsentlig betydning, hvis begæringen imødekommes.

Såfremt der findes at foreligge sådanne afgørende beskyttelseshensyn omfattet af bestemmelsen, skal der desuden foretages en konkret afvejning af partens interesse i at kunne benytte kendskab til sagens dokumenter, der f.eks. kan indeholde oplysninger om en anmelders identitet, til varetagelse af sine interesser over for de opregnede modhensyn.

Hensynet til at beskytte den enkelte anmelder mod repressalier af forskellig karakter kan efter omstændighederne begrunde en begrænsning af adgangen til aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b, nr. 5. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, at anmelderen har oplyst, at vedkommende frygter en eller anden form for repressalier. Myndigheden må kunne begrunde, hvilke repressalier, der konkret er risiko for, og på hvilket grundlag frygten hviler. Det kan i forlængelse heraf ikke antages, at det generelle hensyn til at sikre, at ansatte (eller andre) tør indberette ulovlige forhold – herunder gennem en whistleblowerordning – er tilstrækkeligt til at undtage oplysninger fra aktindsigt efter forvaltningslovens § 15 b.

Det kan formentlig i mange tilfælde være vanskeligt at sandsynliggøre, at en anmelder er i konkret risiko for at blive mødt med repressalier – ikke mindst hvis der som led i en whistleblowerordning er tale om en anmeldelse fra en ansat hos myndigheden selv.

Retten til aktindsigt kan efter forvaltningslovens § 15 b også begrænses af hensyn til, at myndigheden i en indledende fase kan undersøge en anmeldelse, uden at den anmeldte har mulighed for at slette beviser eller på anden måde lægge hindringer i vejen for myndighedens undersøgelse af sagen. Den praktiske relevans af denne undtagelsesmulighed er dog begrænset, idet en person – for at kunne anmode om aktindsigt i en sag – allerede må have et vist kendskab til sagens eksistens. I alle tilfælde vil sådanne hensyn kun kunne indebære, at retten til aktindsigt kan begrænses midlertidigt.

Offentlighedslovens regler om aktindsigt gælder i modsætning til forvaltningslovens regler også for personer, der ikke er parter i en given sag, og vil således kunne anvendes af enhver, der ønsker indsigt i oplysninger, der behandles af en offentlig myndighed – f.eks. som led i administrationen af en whistleblowerordning. Det er ikke et krav efter offentlighedsloven, at der er tale om en sag, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse.

Retten til aktindsigt efter offentlighedsloven er imidlertid underlagt en række yderligere begrænsninger i forhold til forvaltningslovens regler, som bl.a. kan have betydning for aktindsigt i oplysninger, der behandles som led i whistleblowerordninger.

Retten til aktindsigt omfatter således som udgangspunkt ikke sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste (§ 21). Der skal dog i overensstemmelse med lovens almindelige regler meddeles indsigt i oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger, gælder lovens almindelige regler endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner i form af advarsel eller derover. Det gælder dog kun for et tidsrum af 2 år efter, at den endelige afgørelse er truffet.

Retten til aktindsigt omfatter endvidere ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske forhold (§ 30, nr. 1), og tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el. lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes (§ 30, nr. 2). Endvidere kan retten til aktindsigt efter § 33 begrænses efter en regel, der svarer til forvaltningslovens § 15 b, jf. afsnit 6.4.4.1 ovenfor, dog med den forskel, at det er tilstrækkeligt, at det er nødvendigt til beskyttelse af *væsentlige hensyn* til de omhandlede interesser.

Der er således efter offentlighedsloven mulighed for at undtage en række oplysninger, der kan fremkomme som led i myndigheders administration af whistleblowerordninger. Det gælder bl.a. oplysninger i personalesager og oplysninger om strafbare forhold eller andre private forhold.

Det skal dog bemærkes, at offentlighedsloven indeholder en regel om egenaces i § 8, der indebærer, at en person kan få aktindsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i lige så vidt omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt. Bestemmelsens praktiske betydning er således bl.a. at give mulighed for egenaces i oplysninger i dokumenter,

der ikke indgår i afgørelsessager, men f.eks. i sager om faktisk forvaltningsvirksomhed. Det bemærkes, at undtagelsesbestemmelsen i offentlighedens § 30 ikke finder anvendelse, når der er tale om egenaccess.

Persondataloven indeholder endvidere regler, om at den, der er registreret oplysninger om, efter anmodning ret til indsigt i de oplysninger, der er registreret om vedkommende, jf. persondatalovens § 31, herunder hvilke oplysninger der behandles (stk. 1, nr. 1), behandlingens formål (stk. 1, nr. 2), kategorierne af modtagere af oplysningerne (stk. 1, nr. 3) og tilgængelig information om, hvorfra disse oplysninger stammer (stk. 1, nr. 4).

Efter § 31, stk. 1, nr. 4, er information om anmelderens identitet således som udgangspunkt omfattet af den registreredes indsigtsret. Bestemmelsen må antages at omfatte al information, der afslører anmelderens identitet, herunder f.eks. oplysninger om afsenderen af en e-mail eller om en person, der har udfyldt en formular på en myndigheds hjemmeside.

Retten til indsigt kan begrænses i medfør af persondatalovens § 32, stk. 1, i samme omfang, som der kan gøres undtagelse fra pligten til underretning efter persondatalovens § 30, jf. ovenfor. For så vidt angår oplysninger, der behandles for den offentlige forvaltning som led i administrativ sagsbehandling, kan indsigtsretten herudover efter persondatalovens § 32, stk. 2, begrænses i samme omfang som efter reglerne i offentlighedslovens §§ 19-29 og 35.

Partshøring som led i administrationen af en whistleblowerordning

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 1, skal en myndighed høre en part, inden myndigheden træffer afgørelse, hvis parten (1) ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder eller eksterne faglige vurderinger, (2) oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part, og (3) de er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. I så fald skal myndigheden gøre parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og give denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse.

Partshøring efter § 19 skal således kun ske, hvis myndigheden påtænker at træffe en afgørelse, der er til ugunst for parten - f.eks. en disciplinær reaktion overfor en ansat. En myndighed skal omvendt ikke partshøre en medarbejder, hvis myndigheden har modtaget en anmeldelse rettet mod den

pågældende og enten derefter henlægger sagen eller blot udtaler sig generelt om myndighedens praksis i anledning af sagen.

Der er ikke nødvendigvis som led i partshøringen pligt til at forelægge specifikke dokumenter fra sagen for parten, herunder f.eks. kopier af e-mails, breve eller telefonnotater. Myndigheden skal imidlertid fremlægge de faktiske omstændigheder, som har væsentlig betydning for sagens afgørelse, således at parten kan forholde sig hertil. Navne på personer, der har afgivet oplysninger i en sag, er oplysninger vedrørende faktiske omstændigheder i § 19's forstand, som der efter omstændighederne vil skulle partsføres over. I alle tilfælde vil en partshøring indebære, at den ansatte bliver bekendt med sagens eksistens og dermed kan søge aktindsigt i sagen efter reglerne i forvaltningsloven, jf. ovenfor.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 4, skal der imidlertid ikke høres over oplysninger, som parten ikke har ret til aktindsigt i. Hvis oplysninger om en anmelders identitet er undtaget fra aktindsigt, skal de derfor udelades, når der foretages partshøring.

Det bemærkes, at der på ulovbestemt grundlag gælder en udvidet partshøringspligt i visse personalesager, der indebærer, at myndigheden tillige skal give den ansatte en redegørelse for myndighedens foreløbige opfattelse af sagen, herunder den retlige kvalifikation af faktum samt myndighedens bevismæssige vurdering.

Berigtigelse af registrerede personoplysninger

En myndighed skal efter persondatalovens § 5, stk. 4, foretage fornøden ajourføring af registrerede personoplysninger, og skal foretage den fornødne kontrol for at sikre, at der ikke behandles urigtige eller vildledende oplysninger, ligesom oplysninger, der viser sig at være urigtige eller vildledende, snarest muligt skal slettes eller berigtiges.

Offentlige myndigheder kan som udgangspunkt ikke slette oplysninger, der indgår på en af myndighedens sager. Indeholder et dokument urigtige eller vildledende oplysninger, vil myndigheden i almindelighed være forpligtet til at berigtige oplysningerne, således at myndighedens sag afspejler sagens faktiske omstændigheder. Det kan f.eks. ske ved, at myndigheden udarbejder en notits, hvori oplysningerne berigtiges. Der kan i den forbindelse eventuelt redegøres for, hvordan de urigtige eller vildledende oplysninger kom ind i sagen.