

Nye regler på vej om whistleblowing

*Oluf Jørgensen, jurist og offentlighedsrådgiver,
forskningschef emeritus, Danmarks Medie- og Journalisthøjskole,
10. marts 2019*

Omfanget af svindel stiger. Myndigheder og virksomheder giver udtryk for, at det er et stort problem, men virker ineffektive. Det højaktuelle spørgsmål er, hvordan der bedst opnås en effektiv indsats, der fører til afsløringer og forebyggelse.

Ændring af injurieregler og et aktuelt udkast til ændringer i vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed kan faktisk gøre det vanskeligere at få oplysninger frem. Det kommende EU-direktiv har gode elementer, men risikerer at kvæle whistleblowing i bureaukratiske procedurer. Vigtige politiske beslutninger skal snart træffes i både EU og Danmark.

EU-Kommissionen har foretaget en række analyser og anslår, at der alene inden for offentlige indkøb er årlige tab i EU som helhed i størrelsesordenen 5,8 til 9,6 milliarder euro. Det anslås, at effektiv bekæmpelse af skatteunddragelser kan give medlemsstaterne og EU en samlet gevinst på omkring 50-70 milliarder euro om året. Oveni dette beløb er der risiko for svig og korruption i forhold til EU's samlede budget inklusive alle mulige støtteordninger på mellem 179-256 milliarder euro om året.

De seneste års skandaler i Danmark viser, at omfattende svindel også foregår her i landet – både med skat, offentlige midler og ikke mindst i banker.

Denne analyse handler om regler med relevans for whistleblowing og aktuelle forslag til ændringer: Gældende lovregler, Justitsministeriets udkast til ændringer i vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed, EU-Kommissionens forslag til direktiv og Justitsministeriets nye ordning for intern whistleblowing på ministeriets områder.

Det sidste af de ti afsnit indeholder en række forslag til at styrke whistleblowing uden nye bureaukratiske procedurer.

1. Whistleblowing – hvad er det

Der tales mere og mere om whistleblowing i takt med stigende erkendelse af, at svindel griber om sig. I den oprindelige betydning handler whistleblowing om at blæse i en fløjte, så det kan høres i omgivelserne. I den forstand er der tale om whistleblowing, når en person vælger at bringe insiderviden om ulovlige og kritisable forhold frem for offentligheden.

Begrebet whistleblowing er blevet udvandet og bruges nu om interne indberetninger i virksomheder og myndigheder samt indberetninger til tilsynsmyndigheder. Det er typisk sådanne ordninger, politikere og myndigheder tænker på.

Interne indberetninger kan være nyttige for ledelser til at blive klar over, hvad der foregår i en myndighed eller virksomhed. Når ledelsen selv er en del af problemet, kan brug af interne ordninger faktisk gøre det vanskeligere at få afsløret svindel og andre kritisable forhold.

Tilsynsmyndigheder kommer ofte først på banen, når afsløringer er kommet frem i medier. I mange tilfælde har myndigheder intet foretaget, har arbejdet langsomt eller uden effekt.

De vigtigste afsløringer af svindel foretages af undersøgende journalister efter tip eller datalæk fra ansatte eller andre med insiderviden. I de senere år er systematiske ulovligheder og omgørelser på skatteområdet afsløret bl.a. placering af store summer i skattely og Nordea-bankens centrale rolle. I sagen om svindel med tilbagebetaling af udbytteskat har samarbejde mellem whistleblowere og journalister afsløret de internationale dimensioner, og at Skat undlod at handle trods vigtige oplysninger. Hvidvask af gigantiske beløb i Danske Bank er afsløret i Berlingske Tidende.

2. Lovregler med relevans for whistleblowing

Grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention giver den grundlæggende sikring af ytringsfriheden. Menneskerettighedskonventionen er både ratificeret og vedtaget som lov i Danmark.

Regler om tavshedspligt i straffeloven begrænser ytringsfriheden for personer i offentlige stillinger og hverv. Uanset tavshedspligt giver straffeloven § 152 e, nr. 2 dog ret til at videregive oplysninger til pressen m.v., når det sker til varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv.

Straffeloven sikrer desuden, at medier lovligt publicere oplysninger, der er lækket fra offentlige myndigheder i strid med tavshedspligten. Det gælder dog ikke oplysninger om rent private forhold og som udgangspunkt heller ikke oplysninger, der er fortrolige af hensyn til statens sikkerhed (§ 152 d, stk. 2 og 3).

Den nye lov om forretningshemmeligheder fra 2018, der bygger på et EU-direktiv fra 2016, omfatter både private og offentlige virksomheder. Pligt til fortrolighed er lovens udgangspunkt, men den udtrykker respekt for informations- og ytringsfrihed herunder mediefrihed.

Lovens § 5 (b) betyder, at der ikke må anvendes retlige sanktioner mod ansatte og andre, der videregiver oplysninger for at afdække forseelser, uregelmæssigheder eller ulovlige aktiviteter, når det sker for at beskytte almene offentlige interesser. Direktivets præambel nævner, at det er afgørende, at informations- og ytringsfrihed ikke begrænses *navnlig med hensyn til undersøgende journalistik og beskyttelse af journalistiske kilder* (p. 19).

Folketinget ændrede straffelovens injurieregler i slutningen af 2018. Beskyldninger fremsat eller udbredt via pressen, der kan skade personer i særlige positioner, blev placeret i reglen for alvorlige injurier med offentlig påtale og høj strafferamme (§ 268, nr. 2). Lovforslagets bemærkninger nævner, at den kan bruges ved beskyldninger om overtrædelser af særlovgivningen. Det kan f.eks. være regler om miljøbeskyttelse, produktsikkerhed, hvidvask, skatter og afgifter.

Denne nye injurieregulering er ikke begrænset til bevidst falske oplysninger, og truslen om høj straf, hvis injuriegrænsen overtrædes, kan være afskrækkende for potentielle whistleblowere. Læs mere i [MediaJournal](#)

Flere love har betydning for sikkerhed i ansættelser. Det gælder lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, lov om ligebehandling, lov om foreningsfrihed, funktionærloven og forvaltningsloven.

Ingen af lovene har regler, der beskytter mod repressalier f.eks. firing ved whistleblowing. For offentligt ansatte giver forvaltningsretlige principper en vis beskyttelse.

Medier, der er omfattet af medieansvarslovens regler, skal have en ansvarshavende redaktør, og der kan altid placeres et ansvar hos journalisten og/eller redaktøren ved publicering af oplysninger fra en anonym whistleblower. Disse medier er desuden omfattet af regler om genmæle og presseetiske krav til høring m.v.

Journalister og redaktørers kildebeskyttelse er afgørende for, at whistleblowere kan give oplysninger til undersøgende journalister uden at blive udstillet som kilde. Kildebeskyttelsen er et rodfæstet etisk krav for journalister og redaktører ved seriøse medier.

Retsplejeloven sikrer, at journalister og redaktører ved medier omfattet af medieansvarslovens regler, ikke kan pålægges at vidne. Fritagelsen for vidnepligt gælder ikke, hvis kilden har overtrådt tavshedspligt om rent private forhold, men gælder uanset kildens overtrædelse af tavshedspligt, når der afdækkes forhold af samfundsmæssig betydning (§ 172, stk. 6).

3. Meddeleret – hvad er nu det

Alle ansatte har ret til på egne vegne at deltage i den offentlige debat om almene samfundsmæssige forhold uden at skulle risikere firing. Ytringsfriheden på egne vegne for offentligt ansatte omfatter også kritiske ytringer om forhold på deres egen arbejdsplads. Denne ret for offentligt ansatte fremgår af en lang række afgørelser fra Folketingets Ombudsmand og en vejledning fra Justitsministeriet.

Ytringsfrihed er den almindelige betegnelse, men enkelte gange bruges ordet *meddeleret* bl.a. ved Retsudvalget og Ombudsmandens konference på Christiansborg om whistleblowing og meddeleret 20. februar 2019. Hvor kommer dette begreb fra, og hvad handler det om?

Meddelarskydd har i mange år haft central betydning i svensk ret, hvor det betyder anonymitetsret. Enhver inklusive ansatte har ret til anonymt at videregive oplysninger om ethvert emne til journalister og redaktører til brug for offentliggørelse.

Så vidt jeg ved, blev begrebet brugt første gang i Danmark, da SF i 2004 med inspiration fra Sverige fremsatte to beslutningsforslag for at styrke offentlighed. Det ene forslag skulle sikre offentligt ansatte en *meddeleret* om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed bl.a. åbenbart misbrug af offentlige midler. Forslagene blev ikke vedtaget, men førte til nedsættelse af et udvalg, der i 2006 afgav betænkningen *Ytringsfrihed og meddeleret for offentligt ansatte*.

Betænkningen konkluderede, at det ikke var nødvendigt at lovgive, fordi den meddeleret, der var nævnt i beslutningsforslaget, allerede eksisterede. Den gælder, uanset oplysninger om ulovlige forhold er omfattet af tavshedspligt eller ej. Det blev derefter præciseret i Justitsministeriets vejledning om offentligt ansattes ytringsfrihed.

Ifølge vejledningen kan der *ikke stilles krav om, at offentligt ansatte har foretaget en forudgående intern underretning om ulovligheder eller uforsvarlige forhold, hvis underretningen ikke kan forventes at få noget resultat. I sådanne tilfælde kan den ansatte altså gå direkte til f.eks. pressen, Folketingets Ombudsmand eller Rigsrevisionen.*

Justitsministeriet har i januar 2019 sendt et udkast om ændringer i vejledningen til høring i en snæver kreds. Høringsfristen blev forlænget til 18. februar. Offentlighedsloven giver ret til aktindsigt i hørings svar fra Folketingets Ombudsmand og fem organisationer, men tre uger efter høringsfristen udskylder Justitsministeriet fortsat aktindsigten og henviser til, *at ministeriet er i færd med at identificere akter.*

Meddeleretten om ulovlige forhold m.v. er ikke berørt af Justitsministeriets udkast til ændringer. [Ministeriet foreslår derimod nogle væsentlige forringelser for whistleblowing om andre forhold](#)

Justitsministeriets udkast vil begrænse ytringsfriheden for offentligt ansatte for oplysninger, der ikke er fortrolige. Ifølge udkastet kan der bl.a. lægges vægt på, om offentlighed kan skade myndigheden, og offentlighedslovens brede undtagelser fra aktindsigt nævnes som pejlemærker for begrænsninger af ytringsfrihed.

Ved konferencen på Christiansborg [konkluderede ombudsmanden](#), at Justitsministeriets forslag om begrænsninger for andre oplysninger ikke strider mod gældende ret. Denne konklusion kom efter en gennemgang af regler og forslag, hvor ombudsmanden definerede ytringsfrihed som en ret til *meningstilkendegivelser*, og meddeleret som ret til at videregive *oplysninger*.

Ytringsfriheden, der bygger på Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 10, omfatter både meninger og oplysninger. I Danmark har begrebet meddeleret hidtil kun været anvendt til at præcisere ytringsfriheden for oplysninger i tilfælde, hvor der kan være tale om ulovlig forvaltning m.v.

Den nye anvendelse af begrebet *meddeleret* er forvirrende. Det er paradoksalt, at et begreb, der er indført fra Sverige, bliver brugt i Danmark som argument for begrænsninger, mens det i Sverige tværtimod styrker ytringsfriheden.

Retten til at kritisere er ikke til megen nytte, hvis den ikke omfatter oplysninger om de forhold, der kritiseres. Uden oplysninger fremstår kritik som usaglig. Offentligheden og politikere har brug for, at ansatte udnytter deres faglige indsigt til at informere om kritisable forhold.

Oplysninger om omorganisering, nedprioritering af opgaver, håbløse it-systemer handler ikke om ulovlige forhold, men er vigtige at få frem. Det er derfor alvorligt, hvis ytringsfriheden for offentligt ansatte som udgangspunkt kun skal omfatte oplysninger om ulovlige forhold m.v. og i øvrigt afhænge af afvejninger mellem modstridende interesser.

Eksempler: Whistleblowing til offentligheden kunne have været nyttig, da hverken Finansministeriet eller Socialministeriet foretog noget for at sikre kontrol med udbetalinger af satspuljemidler trods gentagne henstillinger fra Rigsrevisionen.

Whistleblowing til offentligheden kunne ligeledes have været meget nyttig, da ledelsen i Skat fandt på, at en enkelt person skulle stå for tilbagebetalinger af udbytteskat. Sådanne oplysninger handler ikke om ulovlig forvaltning, men om ledelsens svigt. Som erfaringer viser, kan sådanne ledelsessvigt i næste omgang give grundlag for massive ulovligheder mod de offentlige kasser.

4. EU-Kommissionens forslag til beskyttelse af whistleblowere

I foråret 2018 spillede EU-Kommissionen ud med [forslag til direktiv](#).

Direktivet har til formål at styrke indsatsen mod korruption, hvidvask, finansiering af terrorisme, unfair konkurrence, skattesvind og omgåelse af skatteregler. Direktivet skal ligeledes beskytte miljø og dyrevelfærd samt sikkerhed for produkter, fødevarer, atomanlæg, transport og data (art. 1).

Direktivet indeholder minimumsstandarder for beskyttelse af personer, der indberetter om overtrædelser og omgøelser. Det omfatter både oplysninger om forhold inden for EU-organer og om forhold ved offentlige og private virksomheder i medlemslande. Beskyttelsen er ikke begrænset til ansatte, men omfatter også andre personer, der har oplysninger fra en arbejdsrelateret aktivitet f.eks. leverandører, konsulenter, praktikanter m.fl. (art. 2).

Beskyttelsen omfatter både whistleblowing om formelle lovovertrædelser og om handlinger og undladelser, der gør det muligt at omgå reglernes formål. Den er ikke begrænset til oplysninger om overtrædelser, der er begået, men omfatter også overtrædelser, der sandsynligvis vil blive begået.

Der stilles ikke krav om beviser, men whistlebloweren skal på tidspunktet for indberetning have rimelig grund til at antage, at oplysningerne er korrekte. Ifølge direktivets præambel (p. 30) og regler (art. 30) gælder beskyttelsen for unøjagtige oplysninger, der er indberettet i god tro, men ikke for indberetning af ubegrundede rygter og sladder.

5. Direktivet har tre trin for whistleblowing

Første trin: Ifølge direktivet skal beskyttet whistleblowing som hovedregel starte med intern indberetning. Det er op til den enkelte myndighed eller virksomhed at oprette en intern procedure, der kan sikre *passende fortrolighed* og opfølgning. Senest tre måneder efter indberetningen skal whistlebloweren underrettes om, hvad den har ført til (p. 42 og art. 5).

Virksomheder med mindre end 50 ansatte er som udgangspunkt undtaget fra kravet om etablering af intern ordning. Det er kommuner med mindre end 10.000 indbyggere også, så i Danmark behøver Læsø og Fanø ikke etablere en sådan.

Andet trin: Ansatte kan gå videre til et eksternt tilsynsorgan, hvis den interne reaktion ikke giver sikkerhed, eller der ikke er svaret inden for fristen. Personer, der ikke er ansatte, kan indberette direkte til det eksterne organ. Det kan ansatte også, hvis den interne ordning ikke kan forventes at fungere ordentlig eller ved frygt for, at intern indberetning fører til repressalier, fjernelse af dokumentation eller anden hindring af efterforskning (art. 13, 2).

Det er op til medlemsstaterne at bestemme, hvilke myndigheder, der skal modtage eksterne indberetninger. Det skal være uafhængige organer med ressourcer og kompetence til at vurdere oplysninger og tage skridt til efterforskning, retsforfølgning og afhjælpende foranstaltninger. Direktivet stiller en række krav til sagsbehandlingen (art. 6 - 12). Personen, der indberetter, skal som udgangspunkt orienteres inden tre måneder.

Tredje trin er offentliggørelse enten direkte f.eks. på sociale medier eller videregivelse til journalister, politikere, erhvervsorganisationer, fagforeninger eller andre ngo'er (p. 32).

Whistleblowere er berettiget til beskyttelse ved offentliggørelse, hvis hverken intern eller ekstern indberetning har ført til undersøgelser eller anden opfølgning inden for fristerne.

I særlige tilfælde giver direktivet whistlebloweren beskyttelse ved offentliggørelse uden forudgående indberetning til eksternt organ, men betingelserne er stramme. Der skal være gyldige grunde til at frygte, at det eksterne organ ikke vil efterforske effektivt, eller at ventetid vil betyde åbenbar fare for offentlighedens interesser eller for uoprettelig skade (p. 64, art. 13, 4).

6. Direktivets beskyttelse mod repressalier og sanktioner

Medlemsstaterne skal fastsætte forbud mod, at personer, der følger direktivet, mødes med repressalier f.eks. afskedigelse, degradering, undladt forfremmelse, forflytning, lønnedsettelse, negative bedømmelser, tab af ordrer, chikane, sortlistning m.v.

Medlemsstaterne skal desuden sikre nem og gratis adgang til rådgivning og retshjælp. Der skal indføres effektive retsmidler f.eks. genansættelse eller kompensation og omvendt bevisbyrde i retssager, der betyder, at arbejdsgivere skal bevise, at f.eks. fyring af en ansat ikke er begrundet i whistleblowing (art. 14, 15 og 16).

Direktivet skelner mellem repressalier og sanktioner. Repressalier er som nævnt defineret i direktivet. Sanktioner er ikke, men må omfatte retsafgørelser bl.a. straf, erstatning og godtgørelse.

For at styrke effektivitet og troværdighed skal medlemsstater indføre sanktioner mod personer, myndigheder og virksomheder, der søger at hindre whistleblowing. Der skal også fastsættes forbud mod, at seriøse whistleblowere mødes med sanktioner for overtrædelse af regler om tavshedspligt, injurier eller aftaler om fortrolighed. Sanktioner skal derimod kunne anvendes mod personer, der foretager ondsindede og bedrageriske indberetninger og offentliggørelser (art. 17).

Ifølge direktivets præambel er *beskyttelse af whistleblowere som journalistiske kilder afgørende for at bevare den rolle som "vaghund", som undersøgende journalistik har i demokratiske samfund* (p. 33).

Direktivets krav til beskyttelse mod fyring m.v. er dog begrænset til offentliggørelser, der følger direktivets procedurer inklusive de stramme krav for offentliggørelse (art. 13, 4). I andre tilfælde, hvor whistleblowere er journalistiske kilder, viser direktivets formuleringer, at retlige sanktioner skal begrænses til *ondsindede og bedrageriske* offentliggørelser, det vil sige bevidst falske. Sanktioner må ikke have en afskrækkende virkning på potentielle seriøse whistleblowere (p. 78 og art. 17).

7. Vigtige forhandlinger mellem EU-organer og på Christiansborg

Et stort [flertal i EU-parlamentets retsudvalg stemte 21. november 2018](#) for at støtte Kommissionens forslag med nogle forslag til præciseringer.

Kommissionen, Parlamentet og Ministerrådet prøver for tiden at nå til enighed ved den såkaldte trilog-forhandling. Folketingets Europaudvalg skal give et mandat til justitsministeren om Danmarks stillingtagen i Ministerrådet.

Det forlyder, at Justitsministeriet arbejder for at undgå direktivkrav om lovmæssig beskyttelse i ansættelsesforhold. Fagbevægelsen har derimod i en årrække arbejdet for lovgivning til at sikre ansættelsesretlig beskyttelse af ytringsfriheden.

Hvis der opnås enighed i forhandlingerne skal EU-Parlamentet og Ministerrådet tage endelig stilling til direktivet i løbet af foråret. Det Rumænske formandskab vil gerne kunne slutte processen med vedtagelse af et direktiv inden Europaparlamentsvalget 26. maj.

8. Justitsministeriet har netop etableret interne whistleblowerordninger

Regeringen og Folketinget har hidtil været imod generelle lovkrav om whistleblowerordninger. På særlige områder er indført ordninger, der sikrer anonymitet for ansatte ved indberetning til et eksternt tilsynsorgan f.eks. til Finanstilsynet, Arbejdstilsynet og Socialtilsynet. Kun ni kommuner har på eget initiativ etableret interne whistleblowerordninger ifølge artikel i Politiken 25.12.2018.

Direktivet er på vej, og Justitsministeriet har 1. marts 2019 etableret en ordning, der omfatter alle ministeriets områder: Politiet, PET, anklagemyndigheden, kriminalforsorgen og departementet. Regeringen har meddelt, at den også vil indføre ordninger på andre af statens områder. [Retningslinjerne](#) har nogle gode formuleringer, men også alvorlige mangler.

Whistleblowerordningen omfatter alvorlige forhold, der har betydning for myndighedens varetægelse af opgaver. Det gælder strafbare forhold og grove eller gentagne overtrædelser af lovregler, forvaltningsretlige principper, væsentlige interne retningslinjer, grove personrelaterede krænkelser og bevidst vildledning af borgere og samarbejdspartnere.

På hver af Justitsministeriets fem hovedenheder er oprettet en særlig whistleblowerportal, der giver mulighed for at give oplysninger anonymt. Whistlebloweren bliver som udgangspunkt orienteret om sagens behandling og evt. resultater, dog kan tavshedspligt begrænse.

Justitsministeriets retningslinjer nævner, at whistlebloweren skal beskyttes mod negative konsekvenser af indberetning i god tro. Skulle whistlebloweren alligevel blive udsat for repressalier kan tilkendes erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation *efter de til enhver tid gældende regler*. Bevidst urigtige eller vildledende oplysninger (ond tro) kan medføre negative ansættelsesretlige reaktioner og politianmeldelse.

Andre ansatte, der er nævnt i whistleblowerens oplysninger, skal normalt underrettes og høres, og de kan anmode om sletning eller berigtigelse af oplysninger, hvis en indberetning viser sig at være åbenbar grundløs.

Justitsministeriets ordning er udelukkende intern, men der er også en række andre forskelle fra direktivforslaget: Ministeriets ordning er ikke begrænset til bestemte emner. Retningslinjerne nævner oplysninger om alvorlige forhold, men glemmer oplysninger om omgælder.

Ifølge Justitsministeriets retningslinjer er bevidst vildledning til borgere og samarbejdspartnere udtrykkeligt omfattet. Formuleringen har sikkert baggrund i Tibetsagen. Den kan blive meget nyttig, hvis den fører til, at vigtige oplysninger kommer frem i lyset f.eks. oplysninger, der er camoufleret ved spinpræget kommunikation til offentligheden. Det må være en forglemmelse, at bevidst vildledning af Folketinget og forligskredse ikke er nævnt.

Justitsministeriet undtager klassificerede oplysninger, der falder ind under Statsministeriets cirkulære af 17.12.2014. Dette cirkulære omtaler information af sikkerhedsmæssig interesse uden at give særlige pejlemærker for, hvad der skal klassificeres. I praksis foregår klassificering rutinemæssigt både af fortrolige og ikke-fortrolige oplysninger.

Direktivforslaget har ikke en tilsvarende undtagelse og omfatter bl.a. finansiering af terrorisme og nuklear sikkerhed. Undtagelsen er i klar strid med Tshwanepprincipperne, som Europarådets parlamentariske forsamling i oktober 2013 anbefalede medlemsstaterne at tage hensyn til i lovgivning og praksis. Læs mere om [Hemmelig eller offentlig information om sikkerhed og krig](#)

9. Direktivets bureaukratiske procedurer får tvivlsom effekt

I mange tilfælde og især ved forhold, der ikke er særligt alvorlige, er det oplagt at starte med at gøre opmærksom på problemer internt. Mange myndigheder og virksomheder er interesserede i gode muligheder for intern dialog. Direktivets krav til interne ordninger er unødvendige og i værste fald skadelige.

Ved intern indberetning kan det være vanskeligt at sikre whistleblowerens anonymitet, og anonyme indberetninger om mindre alvorlige forhold kan føre til unødvendig dårlig stemning på en arbejdsplads.

Økonomiske interesser kan motivere til omgåelser og lovbrud. Når en ledelse er dybt involveret f.eks. ved omgåelser af konkurrence- og skatteregler risikerer man, at intern indberetning fører til, at dokumentation bliver fjernet. Direktivet giver mulighed for at gå direkte til et eksternt organ i sådanne tilfælde, men udgangspunktet med pligt til først at indberette internt, gør det vanskeligere at gå direkte til næste trin.

Direktivet har en række nyttige elementer, men risikerer at kvæle whistleblowing i bureaukratiske procedurer.

Det kan ofte være tvivlsomt, om lovregler formelt er overtrådt eller er omgået. Det er derfor fornuftigt, at begge dele er omfattet, men det rejser spørgsmål om opfølgning. Et eksternt tilsynsorgan, der skal undersøge og vurdere en indberetning, skal reagere over for ulovligheder. Direktivet har ikke regler for, hvad tilsynsorganer skal stille op med oplysninger om omgåelser, der ikke er formelle lovovertrædelser.

Hvis indberetninger om omgåelser skal give mening, må tilsynsorganer sørge for, at politikere og offentlighed får kendskab til huller i lovgivningen, der bruges til omgåelser.

Direktivet har ikke regler om offentlighed om eksterne tilsynsorganers indsats. Offentlighed om beslutninger og erfaringer vil dermed afhænge af de almindelige offentlighedsretsregler.

EU-direktivet om aktindsigt i miljøoplysninger må betyde, at oplysninger om overtrædelser og omgåelser af disse offentlighedsregler bliver omfattet af direktivet om whistleblowing.

Offentligheden har som udgangspunkt ret til indsigt i miljøoplysninger hos offentlige og halvoffentlige organer inklusive tilsynsorganer, der undersøger og reagerer på oplysninger fra whistleblowere.

Samarbejde mellem whistleblowere og undersøgende journalister er ofte den mest effektive vej til at styrke kontrol og forebyggelse, men her er ikke meget at hente i direktivet. Det fastslår dog, at retlige sanktioner kun må bruges mod whistleblowere, der giver bevidst falske oplysninger.

10. Danmark kan styrke whistleblowing uden nye bureaukratiske procedurer

Effektiviteten bliver forringet, hvis der indføres pligt til at følge direktivets bureaukratiske procedurer. Det er derfor vigtigt, at EU-direktivet sætter minimumsstandarder, der ikke hindrer de enkelte medlemsstater i at opretholde eller indføre regler, der kan give bedre effekt.

Det er meget vigtigt at opretholde danske regler, der ikke kræver intern indberetning og giver whistleblowere valgmulighed mellem indberetning til tilsynsorgan og videregivelse til pressen. Sådanne regler gælder for offentligt ansatte.

Direktivets generelle krav om etablering af nye interne ordninger kan undgås, hvis Danmark opretholder og styrker regler for den offentlige sektor og indfører lignende regler for den private sektor. Det kan give større effekt end direktivets bureaukratiske procedurer.

Indberetning til tilsynsmyndighed vil kunne ske til eksisterende kontrolorganer med kompetence på de forskellige områder, og der er ikke grund til at oprette nye.

Indberetninger om forhold i statslige styrelser og departementer kan ske til Rigsrevisionen og/eller Folketingets Ombudsmand afhængig af oplysningernes karakter. Indberetninger fra ansatte i Skat og andre myndigheder om huller i kontrollen kan ske til Rigsrevisionen. Indberetninger om, at relevant information er fjernet eller camoufleret i beslutningsgrundlag, kan ske til Folketingets Ombudsmand.

Det er vigtigt at undgå forringelser af offentligt ansattes ytringsfrihed. Ansattes muligheder for whistleblowing skal tværtimod styrkes både i den offentlige og den private sektor.

Efter ændringen af straffelovens injurieregler, er det vigtigt at få fastslået, at retlige sanktioner mod whistleblowere skal begrænses til offentliggørelse af bevidst falske oplysninger.

Eksempler: Under de første afhøringer i Skattekommissionen oplyste medarbejdere i Skatteministeriets interne revision, at de allerede i 2010 rapporterede til ledelsen om, at der manglede kontrol ved refusioner af udbytteskat. Det kom der ikke noget ud af.

Ansatte ved Skat har i en årrække været udsat for massive personalereduktioner, som gjorde det ekstra farligt at være whistleblower. Forløbet med kollaps i Skats kontrol og inddrivelse viser, hvor vigtigt det er at styrke og klargøre retssikkerheden for ansatte.

EU-direktivets krav vil styrke den ansættelsesretlige beskyttelse af whistleblowere, især i den private sektor. Beskyttelsen af ytringsfrihed kan dermed komme på niveau med beskyttelsen af andre grundlæggende frihedsrettigheder.

Det er vigtigt at lovfæste ret til anonymitet og fastslå, at myndigheder og virksomheder ikke må efterforske, hvem der kan være kilden ved lovlig whistleblowing.

Bedre regler for aktindsigt og aktiv offentliggørelse kan også give vigtige incitamenter til effektiv kontrol og forebyggelse af svindel. [Se nogle forslag](#)

Direktivet lægger vægt på, at whistleblowere kan få kompetent rådgivning. Fagbevægelsen har allerede gode initiativer, der kan styrkes yderligere. Rådgivning er bl.a. vigtig om whistleblowerens muligheder for at sikre dokumentation om ulovlige forhold. Til det helt elementære hører, at whistleblowere ikke bruger arbejdsstedets telefon og mail.

Tilsynsmyndigheder og politiet bør sikres ressourcer og kompetencer til at rykke hurtigt ud for at sikre dokumentation for ulovligheder.

Den egentlige whistleblowing, hvor oplysninger kommer frem via undersøgende journalistik, kan og skal sikres ved medier, der er omfattet af medieansvarslovens og retsplejelovens regler for ansvarlig journalistik og kildebeskyttelse.

Når whistleblowere har brug for anonymitet, er det vigtigt, at den faktisk sikres hos rådgivninger, tilsynsmyndigheder og medier. En whistleblower skal kunne få kontakt til en trænet rådgiver, tilsynsmedarbejder eller journalist, der sikrer, at ingen andre får kendskab til kildens identitet uden samtykke fra whistlebloweren. Tekniske løsninger kan anvendes til sikring af anonymitet ved kommunikation.

Regler, der styrker sikkerheden, er vigtige forudsætninger for at opnå fremskridt i afsløring og forebyggelse. Det gælder korrupsion, hvidvask, unfair konkurrence og skattesvindler. Det gælder endvidere beskyttelse af miljø, klima, dyrevelfærd og sikkerhed for produkter, fødevarer m.v.

Regler er vigtige, men ikke tilstrækkelige for at opnå de store fremskridt. Det kræver desuden, at samfundsansvar og fair konkurrence bliver udbredt som bærende værdier - ikke blot i tale, men også i handling.