

EMNE: Orientering om HK Stats holdning til whistleblowerordninger

Ansatte i både den offentlige sektor og i private virksomheder kan i kraft af deres job få kendskab til forhold, der er ulovlige eller på anden måde i strid med regler og god forretningsmoral eller forvaltningssskik. Ofte kan det være svært at bringe denne viden frem, da det kan opfattes som illoyalitet eller stikkeri. For at medarbejdere anonymt kan få mulighed for at give sin viden til kende, har en del virksomheder og offentlige institutioner indført whistleblowerordninger, ligesom der på nogle områder er lovgivning herom, og et EU-direktiv herom er under udarbejdelse.

LO, FTF og AC har hilst et sådant EU-direktiv velkomment, men der er i dansk fagbevægelse og også i HK forskellige holdninger til brug af whistleblowerordninger. HK Kommunal mener ikke, at der er behov for whistleblowerordninger i kommuner og regioner, men at MED-systemet giver mulighed for at trække problematiske forhold frem. HK Privat og HK Handel er tilhængere af whistleblowerordninger i private virksomheder.

I HK Stat har sagen ikke været drøftet i sektorbestyrelsen, men ved henvendelser til formandskabet har vi hidtil givet udtryk for, at vi støtter indførelsen af whistleblowerordninger på de statslige arbejdspladser. Juridisk befinder en whistleblower sig ofte i et gråzoneområde mellem **loyalitet** over for sin arbejdsgiver og retten til **ytringsfrihed**, som alle også offentligt ansatte principielt har. Det vil ofte være fortrolige oplysninger, som whistlebloweren overvejer at offentliggøre eller viderebringe til aktører uden for eller højere oppe i organisationen, men står selv med bevisbyrden og kan være oppe imod stærke kræfter.

Begrænset lovgivning

Derfor har der gennem flere år været drøftet lovgivning på området, hvilket dog indtil videre kun er blevet indført i Danmark i forhold til den finansielle verden, hvor medarbejdere i finansielle virksomheder "via en særlig, uafhængig og selvstændig kanal kan indberette overtrædelser eller potentielle overtrædelser af den finansielle regulering begået af virksomheden, herunder ansatte eller medlemmer af bestyrelsen i virksomheden"

Et udvalg nedsat af regeringen i 2013 skulle se på offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordning og kom i 2015 med sine anbefalinger. De lagde ikke op til generelt at indføre whistleblowerordninger i den offentlige sektor, men at de offentlige institutioner og myndigheder hver især overvejer, om det er hensigtsmæssigt at etablere en whistleblowerordning. Samtidigt skulle oplysningsindsatsen om offentligt ansattes ytringsfrihed styrkes ud fra en betragtning om, at offentligt ansatte i forvejen har en vidtrækkende ytringsfrihed. Regeringen og folketingets flertal tilsluttede sig udvalgets anbefalinger.

Siden da har flere kommuner og regioner, men ingen ministerier, styrelser eller statslige myndigheder oprettet interne whistleblowerordninger. Som begrundelse fik Politiken i 2016 fra flere ministerier, at der i forvejen er "en kultur med åbenhed og gennemsigtighed", og "at medarbejderne i almindelighed har ret og en række tilfælde pligt til at gøre opmærksomhed på ulovligheder og uforsvarlige forhold".

Justitsministeriet har dog for nylig bebudet, at der fra 1. januar 2019 som en udløber af Tibet-sagen vil blive indført en whistleblowerordning, der skal omfatte ansatte i Justitsministeriets departement, politiet, PET,

anklagemyndigheden og Kriminalforsorgen. De overordnede rammer for ordningen er under overvejelse i ministeriet, som vil involvere de relevante forbund og organisationer.

Fra og med ikrafttræden af EU's persondataforordning (GDPR) d. 25. maj i år er det hidtidige krav om anmeldelse til Datatilsynet af oprettelse af whistleblowerordninger ophørt. Der er derfor ikke længere et samlet, aktuelt overblik over omfanget af ordninger i såvel det offentlige som private.

Omfang

Ifølge en undersøgelse foretaget af FTF i 2017 blandt 4.000 af hovedorganisationens medlemmer har 12% af de offentligt ansatte inden for et år haft mistanke til eller været vidne til ulovligheder, fejl eller forsømmelser af en vis grovhed på arbejdspladsen. 85% af tilfældene er fra kommuner og regioner, hvor også hovedparten af FTF's medlemmer befinder sig og formodentlig delvist forklaringen på, at der ikke er så mange tilfælde fra statslige arbejdspladser. Omsorgssvigt er den type af grove fejl, som de ansatte oplever oftest, det gælder samlet set 36 % af medarbejderne. Regioner og kommuner trækker gennemsnittet markant op med henholdsvis 41 og 44%. Overtrædelse af lovgivningen ligger også højt med samlet set 31%, kraftigt trukket op af de statsansattes 46%. Bevidst vildledning af borgerne har 21% af de ansatte under ét oplevet.

En undersøgelse fra 2014 blandt medlemmer af Dansk Magisterforening, der har en del medlemmer i staten, viste, at hver tredje af de adspurgte havde haft kendskab til problematiske forhold på arbejdspladsen, men at kun én ud af otte havde ytret sig offentligt om disse forhold.

At problematiske forhold på en statslig arbejdsplads kun kan komme for dagens lys via whistleblowere viste sig i foråret, da et par embedsmænd, der kaldte sig "to anonyme AC'ere", i en whistleblowerhenvendelse til Folketingets Ombudsmand indberettede, hvordan embedsmænd i Økonomi- og Indenrigsministeriet er blevet bedt om at lave partiarbejde for Liberal Alliance forud for folketingsvalget, bl.a. foretage beregninger af de økonomiske konsekvenser af 49 politiske tiltag med klar LA-profil.

Whistleblowerordninger vil også kunne være en samfundsøkonomisk gevinst. På baggrund af de midler, der snydes med i offentlige udbud, vil Danmark ifølge en undersøgelse foretaget af EU kunne skaffe mellem 430 og 722 millioner kr. tilbage i statskassen ved at beskytte whistleblowere bedre. I Norge har et udvalg anslået, at whistleblower vil kunne give en samfundsmæssig gevinst årligt på mellem 500 millioner og 12 milliarder norske kr., hvis der blev gennemført en selvstændig lovgivning om whistleblowere.

Fordele og ulemper

Whistleblowerordninger kan rumme både fordele og ulemper. Fordelene er, at det er muligt at få bragt frem, hvis der foregår noget uldent på arbejdspladsen. Medarbejdere får mulighed for anonymt at bringe ulovlige eller på andre måder kritisable forhold frem uden at sætte karriere eller ansættelse på spil. Der kan også være en præventiv virkning. Dels ved at risikoen for indberetning af ulovlig eller problematisk adfærd øges, og dels ved at et sådant forhold ville kunne håndteres internt, inden det ad den ene eller anden kanal er nået til medier og offentligheden.

Ulempen kan være anonymiteten, der afhængig af den forelagte dokumentations validitet kan gøre det sværere at gribe til handling, hvis oplysninger ikke kan verificeres og uddybes, men fremstår som løse påstande. En anonym indberetning kan være eller i alt fald opfattes som sladder eller stikkeri, ligesom den kan fungere som en ventil for medarbejderes frustration over en dårlig leder eller irriterende kolleger.

I Københavns Kommune, der har haft en whistleblowerordning siden 2012 med i gennemsnit 5 indberetninger om måneden, har det vist sig, at i ca. halvdelen af disse var oplysningerne helt eller delvist korrekte og omfattede lovovertrædelser og andre alvorlige forhold. Senest har en whistleblower medvirket

til at sætte lys på, om kommunens Teknik- og Miljøforvaltning har udstedt for høje gebyrer – i nogle tilfælde helt tilbage fra 1989!

Fagbevægelsens anbefalinger

Whistleblowerordninger må derfor anses for en brugbar kanal til at bringe forhold frem, der ellers ikke ville være blevet set på og kan have substans nok til iværksættelse af tiltag med henblik på at rette op på disse forhold.

Derfor anbefaler LO, FTF og AC i et høringssvar til EU, at der etableres en effektiv beskyttelse af whistleblowere i form af et minimumsdirektiv, hvor det overlades til medlemslandene at vedtage den nationale regulering. I svaret understreger organisationerne, at **whistleblowerordningerne er et fundamentalt aspekt af ytringsfriheden**, og at enhver skal føle sig tryk i forhold til at foretage indberetning om kritikværdige og/eller ulovlige forhold uden at risikere nogle former for repressalier. Desuden lægges vægt på, at whistleblowerordninger i både den offentlige og private sektor skal opfattes som **supplement til de øvrige dialog- og samarbejdsfora** i form af TR-systemet, SU- og MED-udvalg.

Via TR og SU eller via whistleblowerordning?

Nogle forhold, der vil kunne bringes frem via en whistleblowerordning, vil også kunne rejses via TR og SU. I en række tilfælde vil det kunne være svært for TR at skulle tage en sådan sag op, der ofte vil falde uden for det egentlige fagretslige felt. TR vil kunne finde det svært at vurdere, om der er tilstrækkeligt belæg for at rejse sagen og frygte at få sin troværdighed undergravet, hvis sagen falder til jorden. TR vil også kunne frygte at lægge sig ud med egne klubmedlemmer eller andre kolleger, der måske er involveret i de kritisable forhold. Ligeledes kunne det påvirke samarbejdsklimaet i forhold til ledelsen negativt at rejse en sådan sag, især hvis ledelsen ikke anser den for at høre inden for de boldbaner, som TR og SU spiller på.

Med et for tiden anstrengt forhold mellem ledelse og TR en del steder i staten på grund af den udøvede arbejdsgiveradfærd, vil TR og SU nok heller ikke være den rette kanal til at bringe kritisable forhold frem, ligesom den tætte tilknytning i departementer og styrelser til ministre kan være en barriere. En sag som førnævnte fra Økonomi- og indenrigsministeriet ville næppe kunne være bragt frem via TR og SU på grund af dens meget politiske karakter.

Endelig er TR i forvejen hårdt presset med mange TR-opgaver udover de almindelige arbejdsopgaver. De vil derfor have svært ved at få tid og overskud til at sætte sig ind i et mere eller mindre komplekst forhold, der måske også vil kræve involvering af flere klubmedlemmer, andre TR og eventuelt også HK-afdelingen. I øvrigt skulle TR's rolle og ansvar også defineres nærmere og formodentlig indgå i TR-uddannelsen.

Statsansattes ytringsfrihed

Statsansattes mulighed for at ytre sig om ulovlige eller kritisable forhold er ikke i tilstrækkelig grad sikret via de generelle regler om offentligt ansattes ytringsfrihed – uanset politikeres og topcheferes opfordringer til at benytte sig af disse regler. I en tid med fortsatte besparelser, omstruktureringer og flytninger vil mange holde sig tilbage med at stå åbent frem med kritik af frygt for de personlige konsekvenser. TR og SU vil måske i nogle tilfælde kunne bruges; men vil ofte ikke være oplagte eller brugbare veje at gå.

Statens ansatte bør derfor have mulighed for at kunne benytte sig af en whistleblowerordning, og der kan som udgangspunkt være to muligheder:

Den ene mulighed er en **decentral ordning**, hvor der på de enkelte arbejdspladser efter drøftelse og beslutning i SU indføres en whistleblowerordning. Den skal fungere som supplement til TR og SU, tilpasses forholdene på den enkelte arbejdsplads samt overholde persondataforordningen og den supplerende danske lovgivning om persondata og sikkerhed. SU kan løbende eller årligt orienteres om antallet af sager. Den decentrale ordning vil egne sig bedst til større arbejdspladser, hvor anonymiteten bedst kan sikres.

Den anden mulighed er en **central ordning**, hvor der under Folketingets ombudsmand oprettes en særlig enhed, hvor alle statsansatte kan indberette til, og der centralt fra iværksættes en undersøgelse rettet mod den pågældende arbejdsplads, hvor det så i SU må afgøres, om SU skal have en procedure for orientering af SU og TR. Der offentliggøres årligt en rapport over antallet af indberetninger, og over for hvilke arbejdspladser der har været iværksat undersøgelser. Den centrale løsning vil især være til gavn for mindre arbejdspladser, hvor anonymiteten kan være sværere at overholde.

De to modeller kan såvel være alternativer som supplement. En gangbar vej kunne være, at der indføres en central whistleblowerordning i staten kombineret med, at der i SU på de enkelte (eventuelt større) statslige arbejdspladser drøftes, om der skal indføres en whistleblowerordning.