



KØBENHAVNS KOMMUNE
Borgerrådgiveren

NOTAT

09-02-2012

Sagsnr.
2011-136310

Dokumentnr.
2012-29447

Notat om etablering af en whistleblower-ordning i Københavns Kommune

Indledning

Notatet gennemgår formålet med en whistleblower-ordning og det politiske opdrag om at etablere en whistleblower-ordning. Desuden gennemgås kort den gældende retlige ramme for ytringsfrihed og meddelelser samt Borgerrådgiverens aktuelle formål, herunder gives et forslag til elementer i whistleblower-ordningen. Afslutningsvist gives et konkret forslag til ændring af styrelsesvedtægten samt vedtægten for Borgerrådgiveren.

Den 11. oktober 2011 blev ØU orienteret om bl.a. følgende:

”I budgettet for 2012 indgår en principbeslutning om at indføre en Whistleblower-ordning. Ordningen skal ifølge beslutningen sikre Københavns Kommunes medarbejdere mulighed for at videregive information om fx ansættelsesmyndighedens lovovertrædelser og manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, grove tilfælde af omsorgssvigt og lignende – uden at frygte for negative ansættelsesretlige reaktioner.

Ordningen skal etableres i regi af Borgerrådgiveren.”

Formålet med en whistleblower-ordning

Offentligt ansatte er sikret ytringsfrihed i overensstemmelse med blandt andet grundloven og den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Begrænsninger i ytringsfriheden findes dog i blandt andet reglerne om tavshedspligt, injurielovgivningen og mere begrænset for en særlig gruppe af ansatte, som er placeret tæt på væsentlige interne beslutningsprocesser. I juridisk forstand eksisterer der således en formel ytringsfrihed.

Når det alligevel forekommer, at offentligt ansatte udviser tilbageholdenhed med at ytre sig om forhold på arbejdspladsen f.eks. ved at rette henvendelse til nærmeste chef, kan det blandt andet skyldes oplevelsen af, at friheden til at ytre sig ikke er tilstrækkelig, altså at den juridiske beskyttelse ikke er reel. Dette kan skyldes de ansattes egne erfaringer, eksempler på ansatte, som er kommet galt af sted ved at ytre sig samt antagelser og myter baseret på sådanne forhold. KFF har i brev af 21. november 2011 til Økonomiudvalget netop problematiseret beskyttelsesniveauet for ansatte som står frem.

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A
1552 København V

Telefon
3366 1400

www.borgerraadgiver.kk.dk

Lovgivningen beskytter ikke klart og direkte imod ikke-retlige negative reaktioner, f.eks. kollegers misbilligelse o.l., selvom arbejdsgiveren kan være forpligtet til at beskytte ansatte imod dette.

Mange ansatte kan også være i tvivl om, hvem de skal gå til, hvis de ikke oplever en lydhør ledelse på lokalt niveau, og det kan i sagens natur være et ømtåleligt emne at søge vejledning om.

Desuden kan der eksistere en holdning blandt nogle ansatte om, at det ikke nytter noget at stå frem med oplysninger. Dette kan igen skyldes erfaringer, eksempler samt antagelser og myter.

Kombinationen af disse forhold kan i praksis afholde nogle ansatte fra at videregive oplysninger, hvilket kan skabe frustration og mistillid hos de ansatte og indebære, at kommunen mister mulighed for at få rettet op på uønskede forhold på et tidligt tidspunkt.

Med en whistleblower-ordning kan der skabes et mere trygt forum for kommunens ansatte til at skabe åbenhed om evt. ulovlige forhold mv. samt synliggøre, at det kan nytte noget at gøre opmærksom på sådanne forhold. En sådan ordning kan også lokalt give anledning til ekstra eftertanke inden en bekymret ansat afvises.

Placeringen hos kommunens uafhængige borgerrådgiver vil medvirke til at skabe tryghed for kommunens ansatte. Placeringen er således et signal om, at den politiske ledelse føler ansvar for, at opgaven forankres i et uafhængigt forum direkte under det politiske niveau.

Synliggørelse af en egentlig whistleblower-ordning vil samtidig gøre det klart, hvor de ansatte kan henvende sig, hvis de er i tvivl. Samtidig skal det naturligvis præciseres, at udgangspunktet for de ansattes meddelelser og meddeleligt er, at sagen tages op med den ansvarlige ledelse.

Med whistleblower-ordningen vil der alene være adgang til videregivelse af oplysninger i god tro om alvorlige forhold, jf. nedenfor.

Der vil blive behandlet personoplysninger med en whistleblower-ordning. Ordningen skal derfor anmeldes til Datatilsynet og kan først træde i kraft hos Borgerrådgiveren efter Datatilsynets godkendelse af ordningen.

Det politiske opdrag om at etablere en whistleblower-ordning

Den politiske beslutning om at etablere en whistleblower-ordning er beskrevet således i budgetteksten:

"Whistleblower-ordning

Med en whistleblower-ordning forstås et organ, som kan sikre, at Københavns kommunes ansatte uden at frygte for negative ansættelsesretlige reaktioner o.l. kan videregive information om f.eks. ansættelsesmyndighedens lovovertrædelser og manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, grove tilfælde af omsorgssvigt og lignende.

Whistleblowerordningen etableres i regi af Borgerrådgiveren. Der afsættes i budgetaftalen 1,0 mio. kr. i drift i 2012 samt 0,8 mio. kr. i drift i 2013-15 til ordningen.

Forslag til konkret etablering af ordningen forelægges Borgerrepræsentationen til beslutning."

Fra politisk side er funktionen endvidere beskrevet med formuleringer som at ordningen

- skal sikre ordentlige arbejdsvilkår for medarbejderne,
- skal vise, at Københavns Kommune er klar til at gå foran med åbenhed og gennemsigtighed
- skal give den enkelte medarbejder mulighed for at komme til orde uden at komme i miskredit på sin arbejdsplads,
- skal være et tilbud til de samvittighedsfulde medarbejdere, som gerne vil hjælpe med at løfte opgaverne i kommunen på en lovlig, korrekt og fair måde,
- skal bygge på den troværdighed som Borgerrådgiveren nyder blandt medarbejdere, forvaltninger og politikere - blandt andet i kraft af Borgerrådgiverens uafhængighed,
- bør sigte mod at få *åbenhed om fejl og misforståelser i administration og borgerbetjening*, som er væsentlige for borgerne og kommunen og *ikke* fokusere på angiveri af kolleger,
- bør sigte mod at være en *kilde til forbedringer af kommunens administration og borgerbetjening*,
- bør beskytte de ansatte, der træder frem med relevante oplysninger.

Kort om gældende retlige ramme for offentligt ansattes ytringsfrihed, meddeleret – og pligt

For uddybende gennemgang af de gældende rammer om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleret – og pligt henvises til bilaget sidst i notatet.

Offentligt ansatte er omfattet af grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, og deres ytringsfrihed er således omfattet af den beskyttelse, som følger heraf.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder i almindelighed kun, hvis den ansatte ytrer sig på egne vegne (som privatperson).

Når offentligt ansatte ytrer sig på egne vegne (som privatpersoner) gælder følgende:

For så vidt angår den formelle ytringsfrihed, udelukker grundlovens § 77, at offentlige myndigheder kan indføre censur over for deres ansatte. Ledelsen i en offentlig myndighed kan således f.eks. ikke beslutte, at de ansatte kun må udtale sig til pressen som privatpersoner, hvis ledelsen på forhånd har godkendt udtalelsen.

Med hensyn til offentligt ansattes materielle ytringsfrihed er offentligt ansatte undergivet de samme begrænsninger, som gælder for andre personer, det vil sige straffelovens regler om freds- og ærekrænkelser.

Offentligt ansattes ytringsfrihed er endvidere begrænset af reglerne om tavshedspligt. Disse fremgår, for så vidt angår dansk rets almindelige regler, af straffelovens §§ 152-152f og forvaltningslovens § 27.

Offentligt ansatte kan i den forbindelse ikke pålægges tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 2. Sådanne mundkurvscirkulærer kan derfor ikke udstedes.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 beskytter udtrykkeligt både retten til at fremkomme med ytringer (ytringsfrihed) og retten til at modtage ytringer (informationsfrihed). Bestemmelsen beskytter i modsætning til den traditionelle opfattelse af grundlovens § 77 både den formelle og den materielle ytringsfrihed, men indeholder derimod ikke et forbud mod censurforanstaltninger.

Det følger af retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at offentligt ansatte whistleblowere er beskyttet af ytringsfrihedsbeskyttelsen efter artikel 10.

Der er ikke i den gældende lovgivning fastsat udtrykkelige regler om egentlig "meddelelser" for offentligt ansatte, hvilket dog ikke er ensbetydende med, at offentligt ansattes ret (og efter omstændighederne pligt) til at videregive oplysninger ikke er reguleret.

Efter gældende regler har offentligt ansatte ret til frit at videregive ikke-fortrolige oplysninger til pressen mv. i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.

Reglerne om offentligt ansattes underretningspligt mv. i forbindelse med ulovlige ordrer medfører endvidere, at offentligt ansatte i meget vidt omfang har ret til at underrette internt om ulovlige, herunder fag-

ligt uforsvarlige, forhold – og når der er tale om klart ulovlige forhold tillige en pligt hertil. Offentligt ansatte har således også en "intern meddeleleret- og pligt". Offentligt ansatte har efter omstændighederne også ret til at rette henvendelse til relevante eksterne tilsynsmyndigheder, herunder Folketingets Ombudsmand eller revisionen i tilfælde af klare ulovligheder

Kort om Borgerrådgi-verens aktuelle formål

Borgerrådgi-verens overordnede forhold er reguleret i styrelsesvedtægten for Københavns Kommune § 24.

Borgerrådgi-veren bistår Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger samt varetager nærmere af Borgerrepræsentationen fastsatte opgaver om borgerrådgi-ving og borgervejledning.

Borgerrådgi-verens opgaver, kompetence og bemyndigelse er beskrevet i vedtægt for Borgerrådgi-veren.

Formålet med Borgerrådgi-veren er at styrke dialogen mellem borgerne og Københavns Kommune samt at bidrage til sikring af borgernes retssikkerhed i forbindelse med kommunens sagsbehandling og faktiske forvaltningsvirksomhed.

Borgerrådgi-veren skal gøre det lettere for borgere, brugere og erhvervsdrivende at klage over forhold, der vedrører Københavns Kommune samt medvirke til, at klager bruges konstruktivt til forbedringer af kommunens sagsbehandling og borgerbetjening.

Borgerrådgi-verens eksisterende formål og opgaver kan derfor kort angives som tilsyns- og kontrolfunktioner vedrørende retssikkerhed, sagsbehandling og faktisk forvaltningsvirksomhed med udgangspunkt i borgerinddragelse (klager) samt borgervejledning. Borgerrådgi-veren skal konstruktivt bidrage til forbedringer af kommunens sagsbehandling og borgerbetjening mv.

Borgerrådgi-veren er forankret direkte under Borgerrepræsentationen og er uafhængig af kommunens udvalg og forvaltninger.

Forslag til elementer i whistleblower-ordningen

Whistleblowerordningen vil være et supplement til ansattes nuværende muligheder for at rette henvendelse til nærmeste chef og en formalisering af ansattes meddeleleret – og i visse tilfælde meddelepligt. Ordningen er en anvisning til kommunens ansatte og udenforstående (kommunens samarbejdspartnere) om en supplerende mulighed for at videregive information om f.eks. lovovertrædelser, manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, fare for enkeltpersoners sundhed og

sikkerhed, fare for miljøet, grove tilfælde af omsorgssvigt og lignende – uden at frygte for negative reaktioner, herunder ansættelsesretlige reaktioner

Borgerrådgiveren har i dag opgaver med, på vegne af Borgerrepræsentationen, at sikre borgernes rettigheder i kommunen inden for sagsbehandling, personalets adfærd og i den konkrete opgaveløsning.

Borgerrådgiveren behandler derfor allerede i dag inden for nogle områder sager, som kan indebære indgivelse af oplysninger fra kommunens ansatte om problematiske forhold. I en whistleblowerordning vil der kunne indgives oplysninger, der vedrører sager indenfor et bredere område, herunder f.eks. om økonomi og ansættelsesforhold mv. Borgerrådgiveren har allerede i dag erfaringer med henvendelser fra kommunens ansatte både inden for og uden for sit nuværende kompetenceområde.

I en whistleblowerordning vil det imidlertid være mest hensigtsmæssigt, at Borgerrådgiveren for så vidt angår oplysninger om forhold, hvor ekspertisen og handlemulighederne er større andre steder i kommunen, alene optræder som en visiterende funktion og således – efter indledende afklarende undersøgelser – videresender oplysningerne til de relevante enheder i kommunen, f.eks. Intern Revision, den ansvarlige borgmester eller adm. direktør på området med henblik på videre behandling og undersøgelse dér. Det vil endvidere sikre, at de gældende regler indenfor personaleområdet straks iagttages og lægges til grund i de videre undersøgelser. Ved Borgerrådgiverens videresendelse af oplysninger til relevante enheder, foretager den pågældende enhed efter egen praksis det videre i anledning af oversendelsen og underretter Borgerrådgiveren ved afslutning af behandlingen.

I ordningen foreslås det derfor, at Borgerrådgiverens kompetence ikke udvides, men at Borgerrådgiveren i stedet får en koordinerende opgave med at modtage, visitere og videresende oplysninger, som falder uden for Borgerrådgiverens nuværende kompetence. Kun i de tilfælde, hvor oplysningerne ligger inden for Borgerrådgiverens nuværende kompetence, foreslås Borgerrådgiveren at kunne foretage en egentlig undersøgelse med sædvanlige reaktionsmuligheder i form af kritik, henstilling og anbefaling.

Borgerrådgiveren får en forpligtelse til at handle på modtagne oplysninger – i det omfang de falder inden for ordningen som sådan. Ordningens rammer (dvs. hvilke oplysninger om forhold der vil være omfattet af ordningen) beskrives forholdsvis præcist. Det foreslås herunder, at ordningen alene skal omfatte lovovertrædelser, manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, interne retningslinjer, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, tilfælde af omsorgssvigt og lignende. Endvidere at der skal være tale om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmel-

ser. Ordningen skal sikre, at indgivne oplysninger anvendes konstruktivt til forebyggelse og afværgelse af fejl og ulovligheder i *borgerbetjening* og *administration* (i modsætning til f.eks. pleje af personlige interesser, såret faglig stolthed e.l.).

Ordningen skal være et klart signal om, at kommunen tager ansattes henvendelser alvorligt og dermed et incitament til at bruge ordningen for ansatte, som nærer tvivl om, hvorvidt en anmeldelse nytter noget.

Borgerrådgiveren skal udvise størst mulig diskretion inden for rammerne af den retlige regulering af adgangen til offentlighed i forvaltningen, herunder regler om aktindsigt, indsigtsret, partshøring, oplysningspligt mv.

Ordningen giver mulighed for anonyme henvendelser og at kommunikere anonymt med Borgerrådgiveren. Det kan løses med anskaffelse af et særligt kommunikationssystem, som muliggør fuldstændig anonym kommunikation for dem, der måtte ønske det. Forudsætningen for at være anonym vil være, at Borgerrådgiveren heller ikke er bekendt med navnet på den pågældende.

Ordningen indeholder endvidere en underretningspligt således, at Borgerrådgiveren skal underrettes om, hvad de videregående oplysninger har givet anledning til. Det giver Borgerrådgiveren mulighed for i fornødent omfang at følge op på anmeldelser til ordningen.

I ordningen ligger også åbenhed om, hvem der får kendskab til meddelers identitet. I praksis foregår det således, at Borgerrådgiveren skal orientere Borgerrådgiverudvalget om hvem, der har anmeldt om at få at vide, hvilke personer der har indgivet oplysninger. Dette indebærer politisk overvågning til forebyggelse af usaglige negative konsekvenser for medarbejdere, som har videregivet oplysninger til whistleblower-ordningen.

I Borgerrådgiverens opgave ligger også at vejlede kommunens ansatte som henvender sig om rettigheder og pligter, herunder om lokale tillidsrepræsentanters funktion.

Desuden foreslås, at kommunens ansatte også får adgang til at orientere Borgerrådgiveren om konstaterede væsentlige negative reaktioner over for anmeldere, således at Borgerrådgiveren kan følge op herpå, f.eks. ved at overgive sagen til den pågældende adm. direktør eller i helt særlige tilfælde den ansvarlige borgmester.

Ordningen baseres på åbenhed og gennemsigtighed indenfor rammerne af reglerne om tavshedspligt og persondatabeskyttelse mv.

Borgerrådgiveren oplyser i generelle vendinger om whistleblower-ordningen i sin årlige beretning og holder løbende Borgerrådgiverud-

valget nærmere orienteret om karakteren af henvendelser, tidsforbrug mv.

Borgerrådgiveren forestår synliggørelse og formidling af whistleblower-ordningen, herunder ved udarbejdelse af en vejledning til de ansatte om ordningen.

En nærmere beskrivelse af whistleblowerfunktionens arbejdsform og samarbejde med kommunens øvrige relevante aktører mv. forudsættes udarbejdet frem mod funktionens åbning.

Forslag til ændring af styrelsesvedtægten samt vedtægten for Borgerrådgiveren

Forslag til ændring af styrelsesvedtægtens § 24

Det foreslås, at styrelsesvedtægtens § 24 affattes således (ny tekst fremhævet med fed):

"§ 24. Der etableres en borgerrådgiverfunktion, som administreres direkte under Borgerrepræsentationen.

Stk. 2. Borgerrådgiveren skal bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger samt varetage nærmere af Borgerrepræsentationen fastsatte opgaver om borgerrådgivning og borgervejledning samt – som led i kommunens whistleblowerfunktion - modtagelse, undersøgelse og videreformidling af oplysninger fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere (leverandører) og lignende om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening

Stk. 3. Borgerrepræsentationen ansætter og afskediger borgerrådgiveren samt fastsætter de nærmere regler for dennes virksomhed."

Forslag til ændring af vedtægt for Borgerrådgiveren

I kapitel 1 i vedtægt for Borgerrådgiveren indsættes:

"§ 2a. Borgerrådgiveren varetager en whistleblowerfunktion for kommunens ansatte samt samarbejdspartnere (leverandører) og lignende. Whistleblowerfunktionen befæster de ansattes ret til at fremsætte lovlige ytringer vedrørende Københavns Kommune i overensstemmelse med den til enhver tid gældende ytringsfrihed, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Stk. 2. Formålet med whistleblowerfunktionen er at sikre, at kommunens ansatte samt samarbejdspartnere og lignende har adgang til i god tro at videregive oplysninger om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening. Whistleblowerfunktionen skal bidrage til forbedringer af kommunens administration og borgerbetje-

ning og skal sikre, at kommunens ansatte uden at frygte for negative ansættelsesretlige reaktioner og lignende kan videregive information om f.eks. lovovertrædelser og manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, tilfælde af omsorgssvigt og lignende.

§ 2b. Borgerrådgiveren skal sikre, at oplysninger fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere og lignende om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser behandles med fornøden diskretion og anvendes konstruktivt til forbedringer af kommunens administration og borgerbetjening."

I § 3 indsættes et nyt stk. 3 (fremhævet med fed):

"§ 3. Formålet med Borgerrådgiveren er at styrke dialogen mellem borgerne og Københavns Kommune samt at bidrage til sikring af borgernes retssikkerhed i forbindelse med kommunens sagsbehandling og faktiske forvaltningsvirksomhed.

Stk. 2. Borgerrådgiveren skal gøre det lettere for borgere, brugere og erhvervsdrivende at klage over forhold, der vedrører Københavns Kommune samt medvirke til, at klager bruges konstruktivt til forbedringer af kommunens sagsbehandling og borgerbetjening.

Stk. 3. Borgerrådgiveren skal i betryggende rammer behandle oplysninger fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere og lignende med henblik på genopretning af fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening."

I vedtægt for Borgerrådgiveren kapitel 2 foreslås §§ 7-8 affattet således (ny tekst markeret med fed):

"§ 7. Borgerrådgiverens virksomhed omfatter kommunens økonomiudvalg og stående udvalg, borgmestrene og forvaltningen, herunder institutioner, virksomheder og tjenestesteder, der er omfattet af Borgerrepræsentationens virksomhed.

Stk. 2. Borgerrådgiveren kan i forhold til organerne nævnt i stk. 1 behandle klager over og foretage undersøgelser mv. vedrørende

- 1) sagsbehandling,
- 2) personalets adfærd,
- 3) udførelsen af praktiske opgaver (faktisk forvaltningsvirksomhed),
- 4) diskrimination;
- 5) øvrige forhold efter bestemmelserne i kapitel 7a.

Stk. 3. Borgerrådgiveren kan ikke behandle klager mv. over

- 1) det politisk vedtagne serviceniveau,
- 2) spørgsmål vedrørende kommunens personale – og ansættelsesforhold,

- 3) spørgsmål, der kan indbringes for lovhjemlede klageorganer,
- 4) spørgsmål, der er indbragt for det kommunale tilsyn, Folketingets Ombudsmand eller domstolene.
- 5) Forhold, som Borgerrepræsentationen har behandlet og taget stilling til.

Stk. 4. Borgerrådgiveren må endvidere afvise at behandle forhold, som har været bedømt af Økonomiudvalget, de stående udvalg, Borgerrådgiverudvalget eller Revisionsudvalget eller må i hvert fald lægge den politiske behandling uprøvet til grund.

§ 8. Borgerrådgiverens faste tilsyns- og kontrolopgaver består i

- 1) at bistå borgere, der er utilfredse med Københavns Kommunes handlinger og udladelser, herunder ved
 - a) at behandle klager over Københavns Kommune,
 - b) at yde vejledning i klagesystemet i sager, der vedrører Københavns Kommune,
 - c) at yde hjælp til forståelse af afgørelser mv. fra Københavns Kommune, og
 - d) at tilbyde mægling i sager om diskrimination og andre sager, hvor dette antages at kunne løse konflikter mellem forvaltning og borger.
- 2) at gennemføre undersøgelser af egen drift vedrørende Københavns Kommune ved
 - a) at gennemføre konkrete undersøgelser, jf. § 12, stk. 1,
 - b) at gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder, jf. § 12, stk. 2,
 - c) at foretage inspektioner i Københavns Kommune, jf. § 13."
- 3) i betryggende rammer at modtage, undersøge og videregive oplysninger modtaget fra kommunens ansatte samt samarbejdspartnere og lignende om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening.

I vedtægt for Borgerrådgiveren foreslås et nyt kapitel 7a indsat efter kapitel 7:

"Kapitel 7a Whistleblowerfunktion

Retten til at afgive oplysninger

§ 24a. Enhver ansat i Københavns Kommune samt samarbejdspartner og lignende kan indgive oplysninger til Borgerrådgiveren om grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser i kommunens administration eller borgerbetjening eller ved begrundet mistanke om sådanne forhold vedrørende lovovertrædelser, manglende efterlevelse af juridiske forpligtelser, fare for enkeltpersoners sundhed og sikkerhed, fare for miljøet, tilfælde af omsorgssvigt og lignende, såfremt oplysningerne er væsentlige for kommunens opgaveløsning. Den samme

ret har enhver ansat i Københavns Kommune for så vidt angår oplysninger om negative konsekvenser for ansatte, der har afgivet sådanne oplysninger.

Stk. 2. Ansatte som i god tro indgiver oplysninger som nævnt i stk. 1, er beskyttede i overensstemmelse med de gældende regler for offentligt ansattes ytringsfrihed. Borgerrådgiveren skal udvise størst mulig diskretion inden for rammerne af den retlige regulering af adgangen til offentlighed i forvaltningen, herunder regler om aktindsigt, indsigtsret, partsføring, oplysningspligt mv. Borgerrådgiverudvalget skal orienteres om enhver anmodning til Borgerrådgiveren om identifikationsoplysninger vedrørende personer, som har indgivet oplysninger efter stk. 1.

Stk. 3. Oplysninger som nævnt i stk. 1 kan indgives anonymt.

§ 24b. Den, der indgiver oplysninger som nævnt i § 24a, stk. 1, skal om muligt have orientering om sine rettigheder, proceduren for sagens behandling samt i fornødent omfang status på sagens behandling og udfald.

Stk. 2. Borgerrådgiveren orienterer ansatte, der indgiver oplysninger, om den lokale tillidsrepræsentants funktion.

Stk. 3. Såfremt Borgerrådgiveren bliver bekendt med oplysninger, der tyder på, at det har haft væsentlige negative konsekvenser for en ansat i kommunen, at vedkommende har indgivet oplysninger til Borgerrådgiveren som nævnt i § 24a, stk. 1, skal Borgerrådgiveren snarest muligt orientere den ansvarlige direktion eller i helt særlige tilfælde den ansvarlige borgmester.

Behandlingen af oplysninger indgivet til whistleblowerfunktionen

§ 24c. Oplysninger om forhold, som falder uden for whistleblowerfunktionens formål og opgavebeskrivelse skal afvises af Borgerrådgiveren med tilbagemelding til den, som har indgivet oplysningerne. Såfremt meddelelsen er anonym, henlægges sagen uden videre.

Stk. 2. Borgerrådgiveren skal for enhver oplysning vedrørende forhold som nævnt i § 24a, stk. 1, foretage en vurdering af forholdets grovhed og mulighederne for at dokumentere forholdet gennem videre undersøgelser med henblik på at konstatere, om Københavns Kommune har handlet eller handler i strid med gældende ret eller på anden måde har gjort sig skyldig i grove fejl eller forsømmelser, eller væsentlige og gentagne fejl eller forsømmelser.

Stk. 3. Følgende forhold videresendes til behandling ved andre instanser i kommunen med henblik på behandling dér, såfremt forholdet umiddelbart må anses for groft, eller væsentligt og gentaget og der skønnes at være mulighed for at dokumentere forholdet gennem videre undersøgelser

- 1) oplysninger, der overvejende vedrører kommunens økonomiske forhold, videresendes til Intern Revision.

2) oplysninger, der overvejende vedrører ansættelsesretlige forhold, videresendes til den ansvarlige direktion eller i helt særlige tilfælde til den ansvarlige borgmester.

Stk. 4. Ved videresendelse til behandling ved andre instanser som nævnt i stk. 3, foretager instanserne efter egen praksis det videre i anledning af videresendelsen.

Stk. 5. Såfremt forholdet må anses for groft, eller væsentligt og gentaget og der skønnes at være mulighed for at dokumentere forholdet gennem videre undersøgelser, uden at det skal oversendes i medfør af stk. 3, iværksætter Borgerrådgiveren en nærmere undersøgelse af forholdet.

§ 24d. I tillæg til sædvanlige undersøgelsesmetoder kan Borgerrådgiveren benytte mundtlig sagsoplysning (samtale og interview) ved undersøgelser af oplysninger modtaget gennem whistleblowerfunktionen.

Udfaldet af Borgerrådgiverens undersøgelser

§ 24e. På baggrund af undersøgelser som nævnt i § 24c, stk. 5, kan Borgerrådgiveren

- 1) udtale sin opfattelse af sagen, Borgerrådgiveren kan i den forbindelse udtale kritik, fremkomme med forslag, anbefalinger eller henstillinger,
- 2) oversende sagen til en anden instans i kommunen med henstilling eller anbefaling om, at der foretages en nærmere undersøgelse dér,
- 3) give underretning om sagen til den ansvarlige direktion eller borgmester, Borgerrådgiverudvalget, det respektive stående udvalg eller Borgerrepræsentationen, eller
- 4) henlægge sagen med tilbagemelding til den, som har indgivet oplysninger om forholdet

Stk. 2. Selv om undersøgelsen afdækker forhold, som falder uden for Borgerrådgiverens kompetence, jf. § 7, stk. 1, nr. 1-4, kan Borgerrådgiveren fremsætte henstilling eller anbefaling efter stk. 1, nr. 2, eller give underretning om sagen efter stk. 1, nr. 3, vedrørende forholdene.

Stk. 3. Borgerrådgiverens udtalelser efter stk. 1, nr. 1, eller anbefalinger efter stk. 1, nr. 2, er ikke bindende for forvaltningen, men forvaltningen skal meddele Borgerrådgiveren, hvis en anbefaling eller en henstilling ikke bliver fulgt af forvaltningen. Borgerrådgiveren kan i sådanne tilfælde orientere den ansvarlige direktion eller borgmester, Borgerrådgiverudvalget, det respektive stående udvalg eller Borgerrepræsentationen.

Stk. 4. Såfremt Borgerrådgiverens undersøgelse af en sag viser, at der i kommunen må antages at være begået fejl eller forømmelser af større betydning, skal Borgerrådgiveren give meddelelse om sagen til Borgerrådgiverudvalget.

Opfølgning og underretning

§ 24f. Borgerrådgiveren skal underrettes om udfaldet af sager, der er oversendt til andre instanser i kommunen i medfør af § 24c, stk. 3 og henstillinger eller anbefalinger fremsat i medfør af § 24e, stk. 1, nr. 1 og 2.

Stk. 2. Borgerrådgiveren kan orientere Borgerrådgiverudvalget, det respektive stående udvalg eller Borgerrepræsentationen om udfaldet af sådanne sager.

Forholdet til vedtægtens øvrige bestemmelser

§ 24g. Bestemmelserne i §§ 7, 8, 14, 15, 19, stk. 2-3 samt § 21, stk. 1, og § 24, finder tilsvarende anvendelse for behandling af oplysninger modtaget gennem whistleblowerfunktionen."

Stk. 2. Borgerrådgiverens beretning, jf. § 6, skal desuden indeholde en redegørelse for whistleblowerfunktionen, ligesom Borgerrådgiveren forudsættes løbende at orientere Borgerrepræsentationen om karakteren af de indkomne sager, Borgerrådgiverens ressourceforbrug og under hensyntagen til diskretionsprincippet i § 2b, sager af større betydning.

Bilag

De gældende rammer om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret

Betænkning 1472 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret indeholder en gennemgang af de gældende retlige rammer om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret.

Fra betænkningen kan gengives følgende:

"2.2. Sammenfatning af udvalgets beskrivelse af de gældende regler om offentligt ansattes ytringsfrihed

Grænserne for offentligt ansattes ytringsfrihed er præget af afvejninger mellem en række forskellige hensyn og momenter. Denne afvejning beror nødvendigvis på en meget konkret vurdering i det enkelte tilfælde og er præget af den pågældende sags særlige omstændigheder.

Retstilstanden vedrørende offentligt ansattes ytringsfrihed kan i hovedtræk sammenfattes således:

Offentligt ansatte er omfattet af grundlovens § 77 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, og deres ytringsfrihed er således omfattet af den beskyttelse, som følger heraf.

Beskyttelsen af offentligt ansattes ytringsfrihed gælder i almindelighed kun, hvis den ansatte ytrer sig på egne vegne (som privatperson). Ledelsen i en offentlig myndighed kan således fastsætte regler for, hvem der må udtale sig på myndighedens vegne, og nærmere retningslinjer for indholdet af sådanne udtalelser.

Ledelsen kan endvidere på tilsvarende måde fastsætte retningslinjer for de interne kommunikationsveje, for så vidt angår tjenstlige henvendelser fra ansatte til ledelsen.

Når offentligt ansatte ytrer sig på egne vegne (som privatpersoner) gælder følgende:

For så vidt angår den formelle ytringsfrihed, udelukker grundlovens § 77, at offentlige myndigheder kan indføre censur over for deres ansatte. Ledelsen i en offentlig myndighed kan således f.eks. ikke beslutte, at de ansatte kun må udtale sig til pressen som privatpersoner, hvis ledelsen på forhånd har godkendt udtalelsen.

Med hensyn til offentligt ansattes materielle ytringsfrihed er offentligt ansatte undergivet de samme begrænsninger, som gælder

for andre personer, det vil sige straffelovens regler om freds- og ærekrænkelser. Offentligt ansattes ytringsfrihed er endvidere begrænset af reglerne om tavshedspligt. Disse fremgår, for så vidt angår dansk rets almindelige regler, af straffelovens §§ 152-152f og forvaltningslovens § 27. Offentligt ansatte kan i den forbindelse ikke pålægges tavshedspligt i videre omfang, end hvad der følger af lovgivningen, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 2. Sådanne mundkurvscirkulærer kan derfor ikke udstedes.

Herudover gælder der visse særlige grænser for offentligt ansattes adgang til at ytre sig om emner inden for deres arbejdsområde, således at overtrædelse heraf kan have karakter af tjenesteforseelse eller misligholdelse af ansættelsesforholdet.

Offentligt ansatte har således pligt til at gøre det klart, at de udtaler sig som privatpersoner og ikke på myndighedens vegne, når de ytrer sig som privatpersoner om emner, der vedrører deres ansættelsesmyndighed.

Offentligt ansatte må endvidere ikke ved deres ytringer give åbenbart urigtige oplysninger om væsentlige forhold inden for deres ansættelsesområde eller udtrykke en åbenbar uholdbar vurdering. Udtalelser må endvidere ikke fremsættes i en urimelig grov form.

Herudover kan der efter omstændighederne gælde begrænsninger i offentligt ansattes ytringsfrihed som følge af hensynet til myndighedens interne beslutningsproces og funktionsevne. Disse begrænsninger gælder i praksis kun for en meget lille del af de offentligt ansatte.

Ombudsmanden anfører om disse begrænsninger i *FOB 1987.237*, bl.a. følgende:

- Begrænsningerne vedrører alene udtalelser om sager inden for den pågældendes eget arbejdsområde.
- Ved sådanne udtalelser har omfanget af den pågældendes medvirken i myndighedens beslutningsproces betydning. Ansatte med funktioner, der ligger langt fra beslutningstagerne – og som derfor ikke er eller har været aktivt medvirkende i beslutningsprocessen – vil således i almindelighed ikke være underlagt yderligere begrænsninger i deres ytringsfrihed.
- Det har endvidere betydning, om udtalelserne fremsættes før eller efter, at en beslutning er truffet. Adgangen til at udtale sig, inden en sag er afgjort, kan være snævrere end adgangen til at udtale sig senere.
- Endelig har offentligt ansatte en vidtgående adgang til at udtale sig om ressourcemæssige spørgsmål, hvis

spørgsmålet kan have væsentlig betydning for deres fremtidige ansættelses- og arbejdsforhold.

Hvis en offentligt ansat ytringer efter disse retningslinjer har været lovlige, kan de ikke danne grundlag for "ansvarsreaktioner", herunder straf- og disciplinæransvar fra myndighedens side. En lovlig ytring kan heller ikke i sig selv mødes med "negative ledelsesreaktioner", som f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændret arbejdsområde eller afskedigelse.

Følggevirkningerne af en lovlig ytring – typisk samarbejdsvanskeligheder – vil dog kunne danne grundlag for negative ledelsesreaktioner. Efter Ombudsmandens praksis stilles der dog krav om en vis kvalifikation af sådanne samarbejdsvanskeligheder, før der kan skrives til afskedigelse, herunder krav om, at vanskelighederne er betydelige, at årsagen til vanskelighederne (inklusiv hovedskylden) kan tilskrives den pågældende, og at samarbejdsvanskelighederne er søgt løst ved mindre indgribende foranstaltninger. Endvidere stilles der krav om et særligt sikkert bevismæssigt grundlag.

Disse krav til kvalifikation af samarbejdsvanskeligheder har tillige støtte i den generelle retspraksis vedrørende vurderingen af samarbejdsvanskeligheder som afskedigelsesgrund.

For så vidt angår retsvirkningerne af uberettiget afskedigelse, følger det af praksis, at uberettiget afskedigelse som hovedregel sanktioneres med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation og ikke opretholdelse eller genoprettelse af ansættelsesforholdet.

2.3. Sammenfatning af udvalgets beskrivelse af de gældende regler om meddeleret for offentligt ansatte

Der er ikke i den gældende lovgivning fastsat regler om en egentlig "meddeleret" for offentligt ansatte, ligesom begrebet "meddeleret" ikke er behandlet nærmere i den stats- eller forvaltningsretlige litteratur.

Ved meddeleret for offentligt ansatte forstås på baggrund af udvalgets kommissorium og beslutningsforslag B 39 om meddeleret for offentligt ansatte en ret for offentligt ansatte til at give pressen og andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.

Meddeleretten indebærer i henhold til beslutningsforslag B 39 endvidere en ret for den offentligt ansatte til at forblive anonym,

en beskyttelse mod negative ansættelsesmæssige konsekvenser samt sikring af en økonomisk kompensation, hvis sagen desuagtet får sådanne negative ansættelsesmæssige konsekvenser.

At der ikke i den gældende lovgivning er fastsat regler om en egentlig "meddelelseret" for offentligt ansatte, er dog ikke ensbetydende med, at der ikke findes regler om offentligt ansattes ret til at give pressen og andre eksterne parter oplysninger i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovligheder mv. i den offentlige forvaltning. En sådan "ekstern meddelelseret" følger af forskellige regler.

Det følger således af de gældende regler, at offentligt ansatte har ret til frit at videregive ikke-fortrolige oplysninger til pressen mv. i tilfælde, hvor der kan være spørgsmål om ulovlig forvaltning eller anden uredelighed i den offentlige forvaltning, herunder åbenbart misbrug af offentlige midler.

Hvis der er tale om fortrolige oplysninger, vil sådanne oplysninger kunne videregives til pressen mv., hvis det sker til varetagelse af åbenbar almen interesse eller eget eller andres tarv, jf. straffelovens § 152 e, nr. 2.

Offentligt ansatte vil endvidere kunne udtale sig til pressen mv. om forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv. i en form, der har karakter af en meningstilkendegivelse, hvis udtalelserne ligger inden for grænserne af deres ytringsfrihed.

I tilfælde, hvor pressen mv. gøres opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv. i kraft af videregivelse af ikke-fortrolige oplysninger eller ved en retmæssig meningstilkendegivelse, kan der ikke stilles krav om, at den ansatte forudgående har foretaget (resultatløse) interne underretninger af sin arbejdsgiver (udnyttelse af den interne meddelelseret).

Reglerne om offentligt ansattes underretningspligt mv. i forbindelse med ulovlige ordrer medfører endvidere, at offentligt ansatte i meget vidt omfang har ret – og i visse tilfælde tillige pligt – til at underrette internt om ulovlige, herunder fagligt uforvarselige, forhold. Offentligt ansatte har således også en "intern meddelelseret". Det må endvidere antages, at offentligt ansatte efter omstændighederne har ret til at rette henvendelse til relevante eksterne tilsynsmyndigheder, herunder Folketingets Ombudsmand eller revisionen i tilfælde af klare ulovligheder.

Offentligt ansatte har efter de gældende regler – i kraft af deres ret til at fremkomme med meningstilkendegivelser og deres ret til at videregive ikke-fortrolige oplysninger – en vidtgående adgang til

at gøre pressen mv. opmærksom på forhold vedrørende ulovlig forvaltning mv.

Efter udvalgets opfattelse er det egentlige spørgsmål i relation til en meddelelseret derfor, i hvilket omfang offentligt ansatte har ret til at videregive fortrolige oplysninger i de omhandlede tilfælde.

Straffelovens § 152 e omhandler netop dette spørgsmål. Bestemmelsen i straffelovens § 152 e fastslår således, at offentligt ansatte har en "meddelelseret", hvis den ansatte er forpligtet til at videregive oplysningerne, eller i tilfælde hvor den ansatte handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller eget eller andres tarv. Det må antages, at dette vil kunne være tilfældet, hvis den ansatte videregiver oplysninger om faktisk konstaterede ulovligheder inden for den offentlige forvaltning.

For så vidt angår spørgsmålet om sikring af den ansattes anonymitet, må offentlige myndigheder ikke indhente oplysninger – hverken eksternt eller internt – som led i en sagsoplysning, hvis der ikke er et sagligt grundlag herfor. Dette medfører formentlig, at en offentlig myndighed ikke må igangsætte nærmere undersøgelser rettet mod den enkelte i tilfælde, hvor en ansat anonymt har fremsat en udtalelse til offentligheden eller videregivet faktiske oplysninger, hvis udtalelsen eller videregivelsen utvivlsomt ligger inden for grænserne af den ansattes ytringsfrihed.

Der findes ikke i gældende ret et forbud for medierne mod at afsløre identiteten på deres kilder. Efter reglerne i retsplejelovens § 172 om vidnefritagelse for ansatte ved medierne, kan ansatte ved medierne derimod kun under ganske særlige omstændigheder tvinges til at afgive vidneforklaring for retten om identiteten på deres kilder. I sager, som omhandler overtrædelse af straffelovens §§ 152-152 c om tavshedspligt, kan vidnepligt f.eks. ikke pålægges, hvis det må antages, at kilden har villet afdække forhold af væsentlig samfundsmæssig betydning, jf. retsplejelovens § 172, stk. 6, 2. pkt.

For så vidt angår spørgsmålet om beskyttelse mod efterfølgende ansættelsesretlige konsekvenser og spørgsmålet om økonomisk kompensation, følger det af de gældende regler, at en retmæssig videregivelse af oplysninger ikke kan danne grundlag for "ansvarsreaktioner", herunder straf- og disciplinæransvar fra ansættelsesmyndighedens side, ligesom en sådan retmæssig videregivelse ikke i sig selv kan mødes med negative ledelsesreaktioner (f.eks. undladelse af tildeling af løntillæg, ændring i arbejdsområde og afskedigelse).

Eventuelle følgevirkninger af en retmæssig videregivelse – typisk samarbejdsvanskeligheder – vil dog i særlige tilfælde kunne dan-

ne grundlag for negative ledelsesreaktioner. Der stilles imidlertid efter den gældende retstilstand særlige bevis- og kvalifikationskrav i sager, hvor samarbejdsvanskeligheder anføres som afskedigelsesgrund.

Hvis en offentlig myndighed uberettiget har afskediget en ansat, sanktioneres dette efter gældende praksis med erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation.

Ifølge den gældende retstilstand er offentligt ansatte således sikret mod uberettigede ansættelsesretlige konsekvenser, hvis de retmæssigt har udtalt sig til eller videregivet oplysninger til pressen mv. om ulovligheder mv. inden for den offentlige forvaltning. Hvis den offentligt ansattes ytringer eller videregivelse af oplysninger desuagtet får sådanne uberettigede ansættelsesretlige konsekvenser, følger det tillige af den gældende retstilstand, at den ansatte kan tilkendes en erstatning, godtgørelse eller økonomisk kompensation."

Eksisterende whistleblower-ordninger og lignende

I private virksomheder indgår whistleblower-ordninger i corporate governance programmer,

I USA er en whistleblower-ordning f.eks. obligatorisk for børsnoterede selskaber, og i Storbritannien anbefaler den gældende Corporate Governance Code etablering af en ordning.

I Danmark følger det af Anbefalinger om god selskabsledelse (2011), pkt. 8.2.1. at "det øverste ledelsesorgan beslutter, hvorvidt der skal etableres en whistleblower-ordning med henblik på at give mulighed for en hensigtsmæssig og fortrolig rapportering af alvorlige forseelser eller mistanke herom. Denne anbefaling ventes primært relevant i internationalt arbejdende koncerner. Rapporteringen fra en whistleblower-ordning bør forankres i revisionsudvalget."

Formelle whistleblower-ordninger er også udbredt i større danske virksomheder som fx Danske Bank, DONG Energy, DS Norden, Lundbeck, Novo Nordisk, Novozymes og Vestas. Der er ca. 50 godkendte/anneldte ordninger i danske virksomheder.

Whistleblower-ordninger eksisterer i offentlige myndigheder i andre lande, f.eks. i USA i Whistleblower Protection Act fra 1989, i Sverige i Tryckfrihetsförordningen fra 1949 og Yttrandefrihetsgrundlagen fra 1991 samt i Storbritannien i The Employment Rights Act fra 1996.

Betænkning 1472 om offentligt ansattes ytringsfrihed og meddeleleret indeholder en gennemgang af visse andre landes ordninger for whistleblower-ordninger/offentligt ansattes meddeleleret.

Samme emne blev behandlet i forslag til Folketingsbeslutning om meddeleleret for offentligt ansatte (fremsat 7. november 2003). Fra beslutningsforslaget kan gengives følgende:

”2. Reistilstanden i hovedtræk i USA, Storbritannien og Sverige:
»whistleblower-lovgivning«

En meddeleleret eller meddelelfrihed kendes i lande som Sverige, USA og Storbritannien. I USA og Storbritannien går den under betegnelsen »whistleblower-lovgivning«. Der findes ikke nogen god oversættelse på dansk af det engelske ord whistleblower (egentlig en person, der blæser i en fløjte for at slå alarm). Det bruges i den engelske terminologi om en person, der i almenvæltets interesse gør opmærksom på uredelige eller ulovlige forhold på sin arbejdsplads eller nægter at medvirke til ulovligt eller uredeligt arbejde. Whistleblower-lovgivning beskytter arbejdstagere mod ansættelsesretlige repressalier som fyring, forflyttelse eller lignende som reaktion på, at de har afsløret ulovlige eller på anden vis kritisable forhold på deres arbejdsplads.

Whistleblower-lovgivning beskytter et specielt element af arbejdstagernes ytringsfrihed, men indeholder også elementer af en »ret til at sige fra«. Egentlig whistleblower-lovgivning findes bl.a. i USA og Storbritannien, mens man i Sverige er garanteret en meddeleleret, som har visse lighedspunkter med egentlig whistleblower-lovgivning. I det følgende redegøres der i hovedtræk for lovgivningen i de tre nævnte lande:

I Sverige sikrer forfatningen (Trykfrihetsförordningen) alle offentligt ansatte en såkaldt meddeleleret, der som udgangspunkt giver embedsmænd ret til at videregive oplysninger, som de har fået kendskab til i deres arbejde, uden at de kan straffes for det. Offentligt ansatte kan straffrit udlevere oplysninger til massemedierne til offentliggørelse i trykte og andre medier, herunder som hovedregel også fortrolige (sekretess-belagte) oplysninger. Det er kun de medier, der offentliggør oplysningerne, som eventuelt kan drages til ansvar. Det er endvidere forbudt for den offentlige arbejdsgiver at efterforske, hvorfra de »lækkede« oplysninger stammer, medmindre der er mistanke om alvorlige forbrydelser, ligesom det er strafbart for journalister at oplyse deres kilde.

Ud over anonymitet sikrer meddelelfriheden de svenske embedsmænd mod at blive afskediget, forflyttet m.v., hvis de benytter sig af deres ret til at informere offentligheden om forhold, som de har

fået kendskab til i deres arbejde. Retten medfører dog ingen pligt til at udtale sig til medierne.

I Storbritannien beskytter en tilføjelse i 1998 til den britiske lov om arbejdstageres rettigheder både offentlige og private arbejdstagere i bred forstand mod ansættelsesretlige repressalier i tilfælde, hvor de har gjort opmærksom på ulovlige eller kritisable forhold på deres arbejdsplads, f.eks. alvorligt embedsmisbrug, svindel m.v. Som udgangspunkt kan man også være beskyttet, selv om man afslører fortrolige oplysninger eller dokumenter, med undtagelse af oplysninger, der er omfattet af loven om statshemmeligheder eller anden lovreguleret tavshedspligt, f.eks. advokaters tavshedspligt vedrørende deres klienter. Politibetjente og personer ansat ved efterretningstjenesterne eller regeringens kommunikationshovedkvarter er dog undtaget fra loven og derfor ikke beskyttet.

Lovgivningen forudsætter, at arbejdstagere først og fremmest søger at afklare sådanne sager internt med deres arbejdsgiver, men beskytter efterfølgende arbejdstagerne mod repressalier, hvis de i sidste instans føler sig nødsaget til at offentliggøre oplysninger, der afslører kritisable eller ulovlige forhold på deres arbejdsplads. Vælger man at videregive oplysningerne til f.eks. medierne, politikere, politiet eller lignende, er man kun beskyttet, hvis afsløringen er »rimelig under alle omstændigheder« og oplysningerne ikke er videregivet med personlig vinding for øje. Desuden skal man enten allerede være gået til sin arbejdsgiver først eller have en god begrundelse for, at man ikke har gjort det, f.eks. fordi man har en begrundet frygt for repressalier. Afsløringen over for medierne betragtes dog som »sidste instans«, hvorfor afsløring af fortrolige oplysninger til medierne kun vil være beskyttet, hvis arbejdsgiveren har forsøgt at dække over ulovlighederne og der ikke var nogen anden instans, f.eks. politiet eller et medlem af parlamentet, som man kunne gå til i stedet for. Jo mere alvorligt forholdet er, des mere vil man være tilbøjelig til at acceptere en afsløring over for medierne.

Den amerikanske Whistleblower Act fra 1989 beskytter nuværende og forhenværende offentligt ansatte samt personer, der søger ansættelse i det offentlige, mod ansættelsesretlige repressalier og anden chikane i anledning af, at en medarbejder lovligt har offentliggjort oplysninger, som afslører ulovlige eller kritisable forhold på vedkommendes arbejdsplads. Undtaget fra loven er medarbejdere ved efterretningstjenesterne og FBI samt ansatte ved domstolene.

Modsat lovgivningen i Sverige og til dels også i Storbritannien giver den amerikanske whistleblower-lovgivning ikke ret til ustraffet at gå til medierne, men anviser et system inden for den

arbejdsretlige organisation, hvor medarbejderen over for særligt udpegede instanser både kan viderebringe oplysninger om uregelmæssigheder på sin arbejdsplads og søge om oprejsning, hvis afsløringen har ført til arbejdsretlige sanktioner eller chikane m.v. Medarbejdere har ikke kun ret, men også pligt til at rapportere ulovlige eller kritisable forhold på deres arbejdsplads inden for det system, som loven anviser. Arbejdstageres rettigheder kan ikke begrænses administrativt eller kontraktretligt ved, at det f.eks. forlanges, at ansatte skal underskrive en »sikkerhedsaftale« eller lignende som betingelse for at få adgang til fortrolige oplysninger.

Før at søge medarbejderen (og andres) incitament til at afsløre ulovligheder og rapportere misbrug af offentlige midler m.v. har enhver efter The Federal False Claims Act fra 1986 på statens vegne endvidere ret til at sagsøge enhver person, myndighed eller virksomhed, der misbruger offentlige midler på statens vegne. Hvis sagen fører til domfældelse, får den eller de personer, der har afsløret svindlen med offentlige midler, op til 30 pct. af det generhvervede beløb.”

Endnu er der ingen offentlige myndigheder i Danmark, der har en registreret whistleblower-ordning.