

Kronik til Politiken skrevet af

advokat (H) Bjørn Elmquist, formand for Retspolitisk Forening og

lektor Noe Munck, Århus Universitet, medlem af bestyrelsen, Retspolitisk Forening

Vi kan ikke undvære whistleblowere

Whistleblowerens samfundsgavnlig funktion kan udtrykkes i fire sætninger:

Al magt, der ikke effektivt gennemlyses og kontrolleres, vil erfaringsmæssigt have en tendens til at blive misbrugt eller resultere i alvorlige forsømmelser.

Det er samfundsmæssigt uønskeligt, at magt misbruges.

Den ofte eneste kilde til afsløring af disse forhold er whistlebloweren.

Whistlebloweren løser derfor en vigtig, samfundsmæssig opgave. Alternativt: Whistlebloweren er derfor et vigtigt led i den demokratiske kontrol og bør derfor beskyttes eller direkte belønnes.

En fuldmægtig i Arbejdsskadestyrelsen opsagde sin stilling, da han ikke længere kunne forsvare den lemfældige sagsbehandling i styrelsen. Ledelsen var ikke lydhør over for, at der måtte ske ændringer, og da han ikke kunne leve med, at den kritisable sagsbehandling fortsatte i samme spor, valgte Hans Bøgesvang Riis at skrive en kronik i Politiken om sagsbehandlingen (Politiken, den 3. oktober 2013). Kritikken blev efterfølgende bakket op af en række faglige organisationer og advokater.

Uden den kronik var den tilfældige og mangelfulde sagsbehandling, der ramte i forvejen hårdtprøvede, arbejdsskadede borgere, formentlig aldrig blevet blotlagt for offentligheden. De afslørede forhold var så alvorlige, at den ansvarlige minister gennem Arbejdsskadestyrelsen anmodede Statens faste advokat – Kammeradvokaten – om at undersøge, om der var hold i påstanden. Kammeradvokaten konkluderede, at sagsbehandlingen i styrelsen led af alvorlige mangler. Undersøgelsen fik afgørende konsekvenser. Chefen for arbejdsskadestyrelsen blev fjernet fra sin post, og styrelsen iværksatte en genopretningsplan. Afsluttede, endeligt afgjorte sager kunne nu genoptages og blive behandlet af en særligt oprettet "task force" af særligt kvalificerede sagsbehandlere.

Whistleblowerens afsløringer kan dreje sig om direkte ulovligheder begået af offentlige myndigheder (eksempelvis Tamilsagen i Justitsministeriet) eller offentlige myndigheders ukorrekte informationer til offentligheden (Frank Grevil-sagen og Anders Kærgaard-sagen, begge vedrørende Forsvarsministeriets tilsløringer). Det kan dreje sig om uacceptabel sagsbehandling og forvaltningspraksis hos offentlige myndigheder (eksempelvis Arbejdsskadestyrelsen som omtalt ovenfor) eller kritisable forhold i forbindelse med private virksomheders manglende overholdelse af offentlige krav.

Sagerne kan også vedrøre ulovligheder i rådgivningsbranchen (store og mindre advokatkontorers medvirken i selskabstømning), halvoffentlige selskabers mangelfulde varetagelse af luftfartssikkerheden og om private virksomheders ulovligheder (Ugemagasinet "Se og Hørs" anvendelse af ulovligt tilvejebragte informationer).

Bortset fra rene ulovligheder kan det også dreje sig om moralsk betænkelige handlinger i finanssektoren (Luxembourg-sagerne om store firmaers unddragelse af beskatning i de lande, hvor pengene tjenes) eller om samfundsmæssigt uønskelig koncentration af magt.

Den seneste tids whistleblowerafsløringer vedrører verdens næststørste bank, HSBC, der gennem sin afdeling i Schweiz medvirkede til skatteunddragelse, hvidvaskning af penge og forretninger med kunder, der var involverede i korrupsion, handel med våben og "bloddiamanter".

I disse sager løser whistlebloweren en vigtig samfundsmæssig opgave, der rækker fra at sikre en anstændig behandling af udsatte, svage grupper til at modvirke unddragelse af store beløb, der retteligt burde indgå i statskassen til fællesskabets bedste.

I de fleste tilfælde overtræder whistlebloweren ikke nogen tavshedspligt. En sådan overtrædelse forekommer dog i enkelte tilfælde, hvor whistlebloweren står i et vanskeligt dilemma: Afvejningen af behovet for, at offentligheden får adgang til oplysningerne, stillet over for de eventuelle skadevirkninger, offentliggørelsen kan bevirke.

Helt på linje hermed giver den danske straffelov i princippet straffritagelse for whistleblowere, der handler i berettiget varetagelse af åbenbar almen interesse eller af eget eller andres tarv. Denne vanskelige afgrænsning er i høj grad risikabel for whistlebloweren: Vurderer han galt, kan han i værste fald ende i fængsel, hvad der blev whistlebloweren i forsvaret Frank Grevils skæbne.

Derimod vil det ofte ikke være nogen farbar vej for whistlebloweren at søge forholdene ændret indefra i organisationen. De overordnede og ansvarlige vil ofte – måske venligt – afvise whistlebloweren. Og bliver han for halsstarrig, råder organisationen over egnede midler: Whistlebloweren kan blive kørt ud på et sidespor uden nogen fremtid i organisationen.

De afdækkede forhold er karakteristiske ved, at hvis offentligheden konfronteres med de relevante oplysninger, tages der afstand fra de afslørede forhold og ofte også fra den

afslørede myndighed eller virksomhed. De afslørede forhold støder den almindelige retfærdighedsfølelse – opfattelsen af almindelig moral og anstændighed. Eller forholdet kan være direkte ulovligt. Samtidig er de afdækkede forhold ikke i forvejen kendt af offentligheden eller de kontrollerende myndigheder.

Whistlebloweren er ofte den eneste eller i det mindste den mest effektive vej til at få forholdene afsløret. Med andre ord er det karakteristisk, at den kontrollerende instans ikke har mulighed for, ikke evner eller ikke har vilje til at afdække disse forhold.

For det første et betydeligt personligt mod. Der skal et helt usædvanligt mod til som enkeltperson at stille op mod store magtfulde, private virksomheder eller offentlige myndigheder – eksempelvis ministerier og styrelser, der har mange slags ressourcer til rådighed for at straffe den "formastelige". For det andet er whistlebloweren motiveret af en anden og nok højere moral end de mange kolleger, der har valgt passivt at affinde sig med forhold, som de måske ideelt burde have reageret imod.

Hvad er da reaktionen på whistleblowerens afsløringer? Blev fuldmægtigen i sagen fra Arbejdsskadestyrelsen takket for sin modige og samfundsmæssigt gavnlige indsats? Sørgede

statsmagten for at beskytte ham mod ubehageligheder? Blev han passende belønnet? Intet af dette var tilfældet.

En whistleblower kan blive mødt med klare reaktioner dels fra kolleger og dels fra det offentlige eller private magtapparat, som han eller hun gennem sine handlinger har sat sig op imod. Whistlebloweren risikerer at blive isoleret blandt kollegerne og ikke længere være en del af "det gode selskab".

I værste fald kan selv kolleger, der er enige i den rejste kritik, søge at undgå "smitten" fra den formastelige, dvs. undgå på nogen måde at blive identificeret med whistlebloweren. Det kunne skade egen karriere og indtjening. Samtidig kan whistleblowerens handlinger blive opfattet som en underliggende, udtalt kritik af kollegerne: Hvorfor affandt de sig med forholdene? Og hvorfor gjorde de ikke noget? Ingen bryder sig om at blive beklippet på sin moral – få sin moralske habitus bragt i tvivl. Og det kan whistlebloweren indirekte bevirke, uden på nogen måde at ville det.

Hvis denne mulighed ikke står åben, kan whistlebloweren imødegås på sine motiver: Er afsløringen bare et udtryk for whistleblowerens hævnfølelse og ikke for nogen højere moral? Det er vigtigt for den angrebne organisation at få afvist mulige, idealistiske motiver for whistleblowerens handlinger og om

muligt skabe en opfattelse af, at der ligger mere egoistiske motiver bag.

Herudover har den afslørende myndighed eller private virksomhed et helt arsenal af effektive midler, der kan anvendes mod whistlebloweren.

For det første kan man søge at imødegå whistlebloweren på dennes motiver. Er afsløringen bare et udtryk for cedkommendes hævnfølelse og ikke for nogen højere moral? Det er vigtigt for den angrebne organisation at få afvist mulige idealistiske motiver for whistleblowerens handlinger og om muligt skabe en opfattelse af, at der ligger mere egoistiske motiver bag.

Dette blev eksempelvis forsøgt i Frank Grevil-sagen. Er whistlebloweren ikke blevet forbigået ved en stillingsbesættelse? – det er nok forklaringen!

En del embedsmænd og privatansatte har måske også svært ved at forstå, at whistlebloweren kan handle ud fra ikke-selviske motiver, navnlig når det koster på karrieren og/eller indtjeningen.

Endelig kan systemet rejse tvivl om whistleblowerens faglige kvalifikationer – han var ikke hurtig nok, ikke dygtig nok.

Til rådighed står også enkle, let fattelige "bon mots" – eksempelvis "Det er en dårlig fugl, der skider i sin egen rede". Eller whistlebloweren kan tillægges andre negative karaktertræk, såsom dårlige samarbejdsevner.

Denne modoffensiv foregår sjældent åbent, men kan "sive" ned gennem den kritiserede organisation fra ledelsen til den yngste medarbejder.

Det højeste, whistlebloweren kan håbe på, er, at hans afsløringer ikke kommer ham til skade – hvad der desværre ofte er et urealistisk håb. Amerikanske undersøgelser viser, at handlingen for de fleste whistleblowere medfører meget store personlige konsekvenser. For nogle har prisen været arbejdsløshed, skilsmisse, en langvarig retssag og til sidst en øget risiko for alkoholisme.

Whistlebloweren udfører som nævnt en vigtig funktion i et demokratisk samfund, og det kan derfor overvejes at belønne i stedet for at straffe whistlebloweren: Hvordan kan man beskytte og eventuelt begunstige whistlebloweren i stedet for passivt at se til, at den angrebne organisation får mulighed for

at skyde whistlebloweren i sæk med store personlige og karrieremæssige omkostninger til følge?

Det kræver en betydelig nytænkning. Her kan peges på to reaktionsmåder.

Enten at anvende sanktioner mod den myndighed eller private virksomhed, der prøver at "straffe" whistlebloweren. Problemet er her, at afstraffelsen normalt vil være skjult og ikke påviselig. Det var ikke på grund af sine afsløringer, at whistlebloweren ikke fik advancementstillingen, men fordi han ikke var kvalificeret nok. Samtidig er der rige muligheder for at hindre whistlebloweren i at få en passende ansættelse andetsteds. Et lille hint – måske en uskyldig telefonopringning, eller en venskabelig samtale med det nye ansættelsessted – kan overbevise om, at whistlebloweren er en "farlig mand", som ikke bør ansættes. Ofte behøver disse ansættende myndigheder ikke et sådant "hint". Allerede ved, at whistlebloweren bliver kendt i offentligheden, er andre ansættelsessteder advaret. At den offentlige mening priser whistleblowerens handling, gør heroverfor ikke noget indtryk. De eksisterende regler om erstatning/godtgørelse for uberettiget afskedigelse yder næppe en tilstrækkelig beskyttelse.

Eller man kan belønne for afsløringerne. I USA er man gået ret langt med kompensationer til whistleblowers inden for den finansielle sektor. For afsløring af finansielt snyd blev en whistleblower ansat i en finansiel virksomhed tildelt en godtgørelse på svarende til 163 mio kr. fra det amerikanske banktilsyn SEC (normalt beregnet som 10-30 % af den bøde til virksomheden, som afsløringerne har resulteret i).

Danmark er i øvrigt langt fra på forkant på dette område. OECD mener således ikke, at den danske ordning – eller fraværet af samme – giver en whistleblower en tilstrækkelig beskyttelse.

I Storbritannien er der sikret juridisk beskyttelse til personer, der afslører informationer om magtmisbrug eller dadelværdig praksis, som skader offentlighedens interesser (the Public Interest Disclosure Act 1998). Tilsvarende ordninger er blevet gennemført i Irland (2012) og i Schweiz (2014). I Holland har man oprettet det såkaldte "whistleblowerhus", der tilbyder rådgivning og støtte til whistleblowere. Disse udenlandske ordningerne indeholder to elementer: Dels en instans, hvortil whistlebloweren anonymt kan indberette sine oplysninger, dels en beskyttelse af vedkommende mod sanktioner fra ansættelsesstedet.

På den hjemlige front har eksempelvis Københavns Kommune opbygget et system, hvor whistleblowere kan videregive deres

oplysninger til en uafhængig instans – Borgerrådgiveren - såfremt problemet ikke kan løses på et lavere niveau. Dette sker under fuld anonymitet for whistlebloweren.

Ordningen har tilsyneladende virket efter hensigten. 2/3 af alle indberetninger anses for alvorlige, mens resten gennemgående kan karakteriseres som betydningsfulde. Ved halvdelen af indberetningerne blev der konstateret ulovligheder.

Ligeledes blev der i 2014 ved lov etableret en whistleblowerordning på finansområdet herhjemme, der var en implementering af et EU-direktiv vedrørende en pligt til at oprette interne whistleblowerordninger i banker m.v.

Disse initiativer er meget værdifulde, men findes kun på enkelte områder. Skal man gå videre ad denne vej, kan der lovgivningsmæssigt pålægges myndigheder og større virksomheder at oprette sådanne organer med fuld sikkerhed for whistleblowerens anonymitet.

Whistleblowerorganer bør lægges uden for den pågældende myndighed eller private virksomhed selv. Ellers kan der opstå mistanke om, at loyaliteten i højere grad ligger hos myndigheden/virksomheden end hos whistlebloweren. Selvom

mistanken er uberettiget, kan den blotte risiko holde whistlebloweren tilbage.

Ordningen kan for de offentlige myndigheders vedkommende lægges ind under Folketingets Ombudsmand som en særlig afdeling.

Er denne vej ikke farbar, kan det måske overvejes at lade visse specialiserede og dertil autoriserede advokatkontorer varetage disse opgaver. Advokater varetager i forvejen adskillige offentlige kontrolopgaver, eksempelvis som bobestyrere og eksekutorer. Advokatkontorets opgave bliver da at vurdere, om klagen fremtræder tilstrækkeligt underbygget, og advokatkontorerne skal selvstændigt kunne indhente oplysninger hos den pågældende myndighed/virksomhed. Findes klagen velbegrunder, skal advokatkontoret formidle oplysningerne til rette sted: Ministeren, det overordnede ministerium, den kontrolansvarlige styrelse og i de særligt graverende tilfælde, hvor ministeren selv er involveret, da til statsministeren (som det eksempelvis blev fremhævet i Tamilsagen) samt Ombudsmanden.

De senere år er præget af øget brug af spindoktorer, udvidelse af "det lukkede rum" med reglen i offentlighedslovens § 24 om ministerbetjening og afslag på meroffentlighed. Samtidig er der tendenser til politisering af embedsværket (Justitsministeriets

”nødløgn”, udlændingestyrelsens Eritrea-rapport mmm.). Alt dette giver anledning til at befrygte, at behovet for whistleblowing fortsat vil vokse.

Whistleblowerproblemet stiller også skarpt på vores tilsyneladende dobbelte forhold til ytringsfriheden: På den ene side hylder vi ytringsfriheden som en fundamental værdi i vores demokrati. På den anden side har myndigheder og virksomheder svært ved at acceptere, at ansatte benytter den selvsamme ytringsfrihed til at forholde sig kritisk til deres organisation. Med andre ord: vi går overordnet ind for ytringsfriheden, men ve den embedsmand eller ansatte, der ytrer sig på en måde, der ikke passer organisationens ledelse.

Så på spørgsmålet: ”Har vi ytringsfrihed i Danmark”? Bliver svaret ikke et ubetinget ”ja”, men beror på, hvad man forstår ved ytringsfrihed. På det formelle plan har vi en vidtgående ytringsfrihed – vi bliver ikke hentet af et hemmeligt politi om natten, hvis vi ytrer os kritisk.

Men hvis man ved ytringsfrihed forstår, at borgeren frit kan fremkomme med kritik af sin arbejdsplads uden at blive mødt med mere eller mindre skjulte sanktioner – er det måske så som så med ytringsfriheden.