

Beslutningsforslag nr. B 39. Fremsat den 7. november 2003 af Aage Frandsen (SF) og Anne Baastrup (SF)

Forslag til folketingsbeslutning

om meddeleret for offentligt ansatte

Folketinget opfordrer regeringen til at fremsætte lovforslag om indførelse af en meddeleret for offentligt ansatte i tilfælde af uredelighed i den offentlige forvaltning og åbenbart misbrug af offentlige midler.

Bemærkninger til forslaget

1. Baggrunden for forslaget

Danmark har en velfungerende offentlig forvaltning, og den politiske og administrative ledelse og ansatte i de offentlige myndigheder arbejder effektivt og sagligt. Men indimellem opstår der desværre enkelte sager, hvor politisk valgte og administrative ledere misbruger et offentligt hverv og der opstår og forekommer forskellige former for uredelighed. Sagerne viser, at uanset at der er et kontrol- og tilsynssystem, der normalt fungerer, er det ikke i alle tilfælde tilstrækkeligt til at forhindre sagerne i at opstå. Heller ikke offentligt ansattes pligt til at sige fra over for ulovligheder eller ret til at fremkomme med kritiske meningstilkendegivelser i offentligheden også om emner inden for deres eget arbejdsområde har kunnet dæmpe op for sagerne.

Der foreslås derfor indført en meddeleret for ansatte i den offentlige forvaltning, hvis der forekommer uredelighed og åbenbar misbrug af offentlige midler, dvs. en slags ret til at slå alarm. Formålet med forslaget er at sikre offentlige ansatte en udtrykkelig ret til i samfundets interesse at gøre opmærksom på uredelige forhold på den ansattes arbejdsplads og åbenbart misbrug af offentlige midler. Med udtrykket åbenbart misbrug af offentlige midler tænkes både på manglende klar bevillingsret, anden anvendelse af offentlige midler, end der er hjemmel til, og manglende økonomisk kontrol. Meddeleretten indebærer en ret til at gå til medierne til og at forblive anonym samt retsbeskyttelse, hvis den pågældende ansattes navn alligevel måtte komme frem med ansættelsesmæssige konsekvenser som følge, f.eks. afskedigelse, degradering eller forflytning.

Det er naturligvis ikke hensigten med forslaget at fremme en angivermentalitet eller utilfredse medarbejderes muligheder for at chikanere ledelsen i en myndighed. Forslaget kræver også af denne grund en afgrænsning, så det kun kommer til at omfatte situationer, hvor der er påtrængende grundlag for at slå alarm. Den nærmere udformning af en meddeleret er angivet nedenfor i afsnit 5.

Der er selvfølgelig allerede i dag en mulighed for at gå til medierne eller lægge informationer til pressen, men for mange ansatte vil det være en grænseover-

skridende handling, dels fordi mange har en loyalitetsfølelse over for deres arbejde, og dels fordi det kan opleves som en noget lyssky handling. En udtrykkelig lovreguleret meddeleret vil være et effektivt og legitimt instrument for ansvarlige ansatte, som ønsker aktivt at forhindre uredelighed i den offentlige forvaltning og åbenbart misbrug af offentlige midler. Samtidig vil en meddeleret være et markant signal om en styrkelse af princippet om størst mulig offentlighed i forvaltningen.

Det er forslagsstillernes opfattelse, at nogle af de kommunale skandaler kunne være undgået og kan undgås, hvis de ansatte får en meddeleret. Efter de oplysninger, der i dag foreligger, tyder meget på, at der ville have været ansatte i Farum Kommune, der ville have benyttet sig af en sådan ret. Det fremgår af det, der er kommet frem efter afsløringer om forholdene i Farum Kommune, at ansatte var klar over, at der var noget rivende galt. Men de turde ikke sige noget på grund af konsekvenserne for deres stilling, hvilket er forståeligt, når man tænker på den personalepolitik, der blev praktiseret i Farum.

Om det kunne have forhindret skandalen i Greve Kommune, er uvist, da denne skandalesag i øjeblikket er mindre belyst.

Der har også været andre sager, som afslører, at det i dag er forbundet med store omkostninger at meddele, at der foregår noget uredeligt, herunder uredelig omgang med offentlige midler. Således blev en dansk embedsmand tilsyneladende mobbet væk fra sit job af sine chefer, da den pågældende afslørede svindel i EU's statistiske kontor Eurostat. En embedsmand i Energistyrelsen led en lignende skæbne, da vedkommende påpegede, at der blev spildt masser af offentlige midler på grund af fejlslagne energispareordninger, bl.a. på grund af manglende kontrol.

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

En meddeleret eller meddelefrighed 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 almenvellets 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 meddeleret, 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 (Trykfrihedsforordningen) alle offentligt ansatte en såkaldt meddeleret, 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 forbrud, ligesom det er strafbart for journalister at oplyse deres kilde.

Ud over anonymitet sikrer meddelefrigheden 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.

For at øge medarbejderes (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.

3. Pligt til at »sige fra« over for klart ulovlige ordrer

Som udgangspunkt gælder der en lydighedspligt for den offentligt ansatte. Lydighedspligten indebærer, at den ansatte har pligt til at efterkomme ordrer. En undladelse vil kunne medføre ansættelsesretlige konsekvenser eller strafferetlige sanktioner efter straffelovens § 156 om ikke-opfyldelse af tjenestepligt. Endvidere gælder der en rådgivningspligt, der forpligter den offentligt ansatte til for ledelsen at forelægge ulovlige forhold, som vedkommende måtte være blevet opmærksom på i forbindelse med arbejdets udførelse. Hvis ledelsen alligevel vælger at fastholde det ulovlige forhold og pålægger den ansatte at foretage en strafbar handling, antages der ikke at påhvile den ansatte en lydighedspligt, da straffelovens § 156 alene foreskriver lydighedspligt over for lovlige tjenestebefalinger. Den ansatte kan dog ifalde andre sanktioner end de strafferetlige, da lydighedsnægtelse anses for en tjenesteforseelse eller en misligholdelse af ansættelsesforholdet, der kan medføre ansættelsesretlige reaktioner.

Hvis ordren pålægger den ansatte at foretage sig noget klart ulovligt, er der ingen lydighedspligt, og den ansatte har i stedet pligt til ikke at følge ordren eller pligt til at »sige fra«. Vedkommendes plads i hierarkiet, det vil sige, hvor tæt denne er på beslutningstageren, er af betydning for afvejningen af en ansats svar. Den ansatte har som udgangspunkt alene rådgivningspligt over for vedkommendes umiddelbart overordnede, og kravene til den ansatte må på den baggrund være mindre, hvis vedkommende er flere hierarkiske led fra den ulovlige ordre/beslutningstageren. Det understøttes af det ansvar, som en højere hierarkisk status pålægger en ansat. Endvidere har krænkelser karakter betydning. Udgangspunktet for de uklare ulovligheder, der ikke vedrører den offentligt ansattes rettigheder, er derimod, at de skal efterkommes, det vil sige, at den ansatte har lydighedspligt.

En egentlig »whistleblower-lovgivning«, som beskytter ansatte, der i almenvellets interesse gør opmærksom på ulovlige eller uredelige forhold på deres arbejdsplads eller nægter at medvirke til ulovligt eller

uredeligt arbejde, findes på nuværende tidspunkt ikke i Danmark.

4. Offentligt ansattes ytringsfrihed

Udgangspunktet er, at offentligt ansatte har samme ytringsfrihed som andre med hensyn til at deltage i den offentlige debat. Det er imidlertid et problem, at offentligt ansatte er tilbageholdende med at udnytte den ytringsfrihed, som de har. Det gælder ikke mindst med hensyn til kritiske meningstilkendegivelser om emner inden for ens eget arbejdsområde. Tilbageholdenheden kan f.eks. skyldes, at det opleves som en uskreven regel, at offentligt ansatte ikke udtaler sig kritisk om eget arbejdsområde, eller den kan skyldes loyalitetsfølelse over for myndigheden. Der henvises i den forbindelse til, at SF har fremsat beslutningsforslag om fremme af offentligt ansattes deltagelse i den offentlige debat.

5. Udformningen af en meddeleret

Meddeleretten foreslås udformet efter følgende model:

Indledningsvis fastslås det for det første, at meddeleretten udformes som en ret, men ikke en pligt for en ansat.

For det andet skal det nærmere afgrænses, hvem meddeleretten tilkommer.

Forslagsstillerne finder principielt, at der også i den private sektor bør gennemføres en regulering, som giver private arbejdstagere adgang til at slå alarm, hvis der finder ulovligheder eller uredelighed sted. Det må imidlertid erkendes, at der er nogle væsentlige forskelle på den offentlige forvaltning og den virksomhed, der foregår i privat regi. Den offentlige forvaltning varetager almene interesser og forvalter offentlige midler på baggrund af en forholdsvis detaljeret lovgivning og ud fra nøje fastlagte procedurer. Den private sektor har som udgangspunkt en anden karakter, hvor det er helt legitimt, at den kloge og dygtige klarer sig bedst.

Meddeleretten foreslås derfor kun at gælde for ansatte i den offentlige forvaltning, dvs. i statslige og kommunale myndigheder. Forslagsstillerne finder dog, at meddeleretten i en senere fase bør udvides til også at omfatte den private sektor eller eventuelt kun dele heraf, f.eks. foreninger og interesseorganisationer, som varetager almene interesser, som eventuelt tilføres offentlige midler, eller som i øvrigt indgår i et samspil med den offentlige sektor.

For det tredje skal det nærmere defineres, hvad der forstås ved uredelighed og åbenbart misbrug af offentlige midler.

Ved uredelighed forstås en uordentlig og uhæderlig embedsførelse. Mere konkret kan uredeligheden f.eks. bestå i

- vernetjenester, direkte eller indirekte (skjult) favorisering af personer, der har et særligt tilhørsforhold til ledelsen eller skjulte habilitetsproblemer,
- manglende klar bevillingsret, anden anvendelse af offentlige midler, end der er hjemmel til, og manglende økonomisk kontrol, ødselhed og utilbørlig omgang med offentlige midler, kreativ fortolkning eller omgåelse af gældende regler om forvaltningen af offentlige midler,
- usaglig hemmeligholdelse eller tillukkethed med hensyn til oplysninger eller dokumenter, som er af åbenbar interesse for offentligheden, samt vildledning af medierne og offentligheden,
- slendrianmentalitet som f.eks. undladelse af at gribe ind over for grove tilfælde af manglende, langsommelig eller overfladisk sagsbehandling.

For det fjerde skal der tages stilling til, hvornår meddeleretten aktiveres.

Klare ulovligheder forudsættes anmeldt til politiet eller anden relevant myndighed. I mange tilfælde vil det imidlertid være svært for en ansat at afgøre, om noget er ulovligt. Men den ansatte kan sidde med en klar og fast overbevisning om, at det, der foregår, er helt forkert og uredeligt, og at vedkommende på en eller anden måde må agere heroverfor, så det kan få en ende.

Meddeleretten skal endvidere udformes som en slags sidste mulighed for den ansatte til at gøre noget. Udgangspunktet må være, at den ansatte, som finder, at der foregår noget uredeligt hos en myndighed, in-ternt må foreholde sagen for ledelsen med henblik på, at sagen bringes på ret kurs.

Det vil imidlertid være urimeligt at opstille alt for strenge krav til den ansattes forudgående (forgæves) initiativer som forudsætning for at benytte meddeleretten. Forholdene kan f.eks. være således, at den person som er ansvarlig for uredeligheden, er karakteriseret af stor magtfuldkommenhed eller er meget karismatisk og meget lidt lydhør over for tilkendegivelser fra ansatte. Den ansatte kan endvidere have rimelig grund til at tro, at det vil få negative konsekvenser for en, hvis man går til ledelsen, eller at ledelsen vil forsøge at dække over sagen. Eller den ansatte har allerede på et tidligere stadium forgæves forsøgt at rejse sagen.

For det femte skal der afklares, hvem der skal meddeles til.

Det foreslås, at meddeleretten indebærer en ret til at viderebringe oplysninger og dokumenter m.v. til medierne. Medierne skal forpligtes til at respektere et ønske om anonymitet. Medierne må på baggrund af en journalistik vurdering afgøre, om og i givet fald hvordan sagen om den anførte uredelighed skal fremføres i medierne. Medierne har den styrke, der må anses for nødvendig for, at sagerne bringes for dagens lys, og at der bliver taget de nødvendige initiativer til, at forholdene bringes i orden.

For det sjette skal der sikres en ansat, som benytter sig af meddeleretten, et værn, hvis sagen får ansættelsesmæssige konsekvenser for den pågældende. Det klare udgangspunkt må være, at udnyttelsen af meddeleretten ikke må få negative ansættelsesmæssige konsekvenser. Hvis det imidlertid uagtet dette viser sig, at sagen uretmæssig får sådanne konsekvenser, og disse ikke kan genoprettes, må den pågældende sikres en økonomisk kompensation.

6. Offentlighedskommissionen

Regeringen har i maj 2002 nedsat en offentlighedskommission med den opgave at fremkomme med forslag til en ny, samlet offentlighedslov. Det overordnede sigte med Offentlighedskommissionen er at udbygge lovens grundlæggende princip om åbenhed og demokratisk kontrol med den offentlige forvaltning og i den forbindelse tilpasse loven til nutidens forhold. Efter SF's opfattelse er det vigtigt, at der sker en betydelig udvidelse af offentligheden i forvaltningen. På det punkt halter Danmark i øjeblikket langt bag efter de lande, vi normalt ynder at sammenligne os med, jf. Tim Knudsen: »Offentlighed i det offentlige«, 2003. Og som det fremgår af lovforslag nr. L 43, forslag til lov om Danmarks Riges Grundlov, er det SF's opfattelse, at offentligheden i forvaltningen er så vigtig, at den bør grundlovssikres. Ud fra kommissoriet for Offentlighedskommissionens arbejde tyder det på, at vægten i Offentlighedskommissionens arbejde ligger på emner, som umiddelbart har en noget snævrere tilknytning til den nuværende offentlighedslov end emnet for dette beslutningsforslag. Det gælder også, selv om det kort i kommissoriet nævnes, at kommissionen i princippet kan behandle alle spørgsmål med tilknytning til offentlighedsloven, som kommissionen finder relevant, og at kommissionen kan inddrage erfaringer fra andre lande, bl.a. Norge og Sverige. Derfor er dette beslutningsforslag helt relevant, selv om man afventer Offentlighedskommissionens arbejde vedrørende offentlighed i forvaltningen.

Skriftlig fremsættelse

Aage Frandsen (SF):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om meddeleret for offentligt ansatte.

(Beslutningsforslag nr. B 39).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.